



**CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL**

**DOCUMENTOS  
DE SEGURIDAD Y DEFENSA**

**48**



**LA LUCHA CONTRA  
EL CRIMEN ORGANIZADO  
EN LA UNIÓN EUROPEA**



**MINISTERIO  
DE DEFENSA**

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

***LA LUCHA CONTRA  
EL CRIMEN ORGANIZADO  
EN LA UNIÓN EUROPEA***

Abril de 2012



MINISTERIO DE DEFENSA

**CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES**  
<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

Edita:



NIPO: 083-12-086-9 (edición en papel)

NIPO: 083-12-087-4 (edición en línea)

ISBN papel: 978-84-9781-739-4

Depósito Legal: M-20285-2012

Imprime: Imprenta del Ministerio de Defensa

Tirada: 500 ejemplares

Fecha de edición: junio 2012

NIPO: 083-12-085-3 (libro e)

ISBN libro-e: 978-84-9781-740-0



Las opiniones emitidas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

En esta edición se ha utilizado papel libre de cloro obtenido a partir de bosques gestionados de forma sostenible certificada.

## ÍNDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN .....	7
<i>Por Andrea Giménez-Salinas Framis</i>	
LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN EUROPA: EXTENSIÓN, FACTORES FACILITADORES Y RASGOS PRINCIPALES .....	11
<i>Por Andrea Giménez-Salinas Framis</i>	
LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO EN LA UNIÓN EU- ROPEA.....	33
<i>Por Juan Gama Dordio</i>	
CRIMEN ORGANIZADO Y CORRUPCIÓN: CAUSAS Y CONSECUEN- CIAS .....	63
<i>Por Manuel Villoria Mendieta</i>	
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO.....	83

## INTRODUCCIÓN

*El crimen organizado es, desde hace ya unas décadas, una prioridad en el ámbito de la seguridad internacional. Desde la Organización de Naciones Unidas se alerta periódicamente respecto a la amenaza que supone el crimen organizado transnacional tanto para la seguridad de las personas individuales como para la estabilidad social, económica y política de las instituciones democráticas. La labor de dicha institución respecto al crimen organizado ha sido intensa, especialmente a partir de la «Convención contra la delincuencia organizada transnacional» suscrita en Palermo en el año 2000. La Unión Europea lleva también una larga trayectoria en materia de lucha contra el crimen organizado que se ha materializado en numerosas acciones legislativas. En el ámbito europeo, la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea del año 2010 destaca la delincuencia organizada como uno de los mayores desafíos para la seguridad de la Unión Europea, siendo los mercados de la droga, la delincuencia económica, la trata de personas, el tráfico de armas y el blanqueo de capitales algunas de sus manifestaciones más graves.*

*El crimen organizado tiene múltiples manifestaciones que se modifican, desaparecen y reinventan con la evolución de los movimientos globales, la mejora de las comunicaciones y el desarrollo tecnológico. Algunas de las manifestaciones más comunes son el tráfico de drogas, la trata de seres humanos, el tráfico de inmigrantes, de armas, de obras de arte, el contrabando de especies protegidas o la piratería. El último informe anual de la Agencia Europea de Policía (Europol) sobre evaluación de la amenaza del crimen organizado (OCTA, 2011) informa sobre la creciente tendencia de los grupos criminales que actúan en Europa a desarrollar múltiples mercados ilícitos a la vez. Esta tendencia se manifiesta especialmente en*

## INTRODUCCIÓN

*nuevos mercados emergentes como el fraude de tarjetas de crédito o la falsificación de productos, desarrollados principalmente por los grupos lituanos o albaneses.*

*Los grupos de crimen organizado desarrollan su actividad económica en el marco de la clandestinidad sin poder acudir a medios legales para la resolución de conflictos internos o externos. En este sentido, la violencia y en sus múltiples formas y objetivos constituyen un medio eficaz para la resolución de conflictos internos o externos que surgen en el desarrollo de los negocios ilegales. Por ello, el nivel de homicidios, asesinatos o actos de violencia extrema producidos en un lugar está directamente relacionado con el nivel de delincuencia organizada existente. Otro medio de desarrollo de estos grupos en la clandestinidad se materializa en los actos de infiltración política o de corrupción que se generan para asegurar su impunidad y cuotas de poder. En el presente Documento de Seguridad y Defensa se analiza la corrupción como fenómeno asociado al crimen organizado ya que representa una de las señas de identidad más características del crimen organizado, a la par que una seria amenaza para las estructuras administrativas y políticas de la zona donde se asienta.*

*A continuación presentamos los diferentes trabajos que se recogen en el presente Documento. El primer trabajo, a cargo de Andrea Giménez-Salinas Framis, recoge el marco de referencia que sirve para contextualizar el resto de trabajos. Comienza abordando tanto la definición de crimen organizado como sus principales características para poder conocer qué entendemos e integramos en el concepto de crimen organizado. En este primer capítulo también se aborda una cuestión compleja como es la medición del crimen organizado, las dificultades que se presentan y los esfuerzos realizados en las distintas disciplinas para aproximarse a las dimensiones del fenómeno. Finalmente, se explican los factores explicativos del desarrollo y crecimiento del crimen organizado en Europa en los últimos años.*

*La siguiente contribución, de la mano de Juan Gama Dordio, aborda un aspecto especialmente relevante en el estudio de este fenómeno: la lucha contra el crimen organizado en el marco de la Unión Europea. Este trabajo expone de forma integral y clara el sistema estratégico de la Unión Europea en materia de crimen organizado, compuesto por tres ejes principales: el Tratado de Lisboa, la Estrategia de Seguridad Interior y el Programa de Estocolmo. Asimismo, se enumeran y describen las principales agencias comunitarias encargadas de la lucha contra el crimen organizado:*

## INTRODUCCIÓN

*Europol, Unidad de Cooperación Judicial de la Unión Europea, Escuela Europea de Policía, Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores, Agencia Europea de las Redes de Información, etc. Finalmente, se abordan iniciativas novedosas que se encuentran en marcha en materia de gestión de la información, formación del personal y normalización y homogeneización de procedimientos. Dichas acciones pretenden mejorar la eficacia y eficiencia en la lucha contra este fenómeno en los distintos países miembros. Sin embargo, este proceso requiere una intensa labor de adaptación por parte de los países miembros que es analizada al final del Documento. El trabajo termina con un exhaustivo análisis de los esfuerzos requeridos desde el Estado español para poder desarrollar con éxito dichas estrategias o líneas definidas europeas.*

*El tercer trabajo, constituye una excelente contribución sobre la corrupción, una de las mayores amenazas del crimen organizado en referencia a la estabilidad política de una región o país. La corrupción, entendida como el uso abusivo del poder público en beneficio privado, constituye el combustible imprescindible para que las organizaciones criminales preserven sus actividades, se mantengan a lo largo del tiempo y consigan cuantitativa y cualitativamente mayores cuotas de mercado y poder. El trabajo de Manuel Villoria Mendieta, es especialmente clarificador respecto a las razones que explican la vinculación del crimen organizado y la corrupción, las formas y medios a través de los cuales se producen las conexiones entre la esfera política y los grupos de crimen organizado y, finalmente, qué consecuencias producen para la estabilidad política y gobernanza de un país.*

*Para terminar, debemos destacar que la publicación final de este Documento ha sufrido un retraso importante, cuestión que ha repercutido en la actualización de los trabajos que en este número se publican.*

ANDREA GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS

*Profesora de la Universidad Autónoma de Madrid*

## **LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN EUROPA: EXTENSIÓN, FACTORES FACILITADORES Y RASGOS PRINCIPALES**

### **Introducción**

La delincuencia organizada ha sido una de las amenazas que ha merecido mayor número de acciones europeas para su comprensión y reducción pero seguirá constituyendo uno de los grandes retos de la seguridad para los próximos años en el ámbito europeo (Solana, 2004). A lo largo de las últimas décadas, numerosas organizaciones y actividades de crimen organizado se han consolidado alimentadas por la globalización, las nuevas tecnologías y los desequilibrios económicos y democráticos existentes entre países. Asimismo, determinadas actividades criminales organizadas están, en ocasiones, siendo utilizadas por organizaciones terroristas para financiar sus actividades de forma ocasional o permanente y, finalmente, la facilidad de comunicación y mejora de las comunicaciones estimulan la colaboración entre las organizaciones, mejoran la movilidad personal y de recursos y favorecen la resistencia de las redes criminales a la acción represiva. A pesar de los esfuerzos realizados en la lucha contra este fenómeno, los informes sobre amenaza que publican distintas agencias de seguridad no auguran una reducción de su magnitud en un futuro cercano.

La región europea ha constituido en éste ámbito uno de los centros neurálgicos del crimen organizado internacional. El alto potencial de consumo<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, en referencia al consumo de drogas, Europa es la región con mayor índice de prevalencia en el consumo de la mayoría de drogas. Los países europeos se encuentran a la cabeza en consumo de cocaína, destacando: España, Reino Unido e Italia. Respecto al *cannabis*, Chipre, Italia y España también se encuentran en los primeros puestos. Finalmente, respecto al consumo de



de su población y las infraestructuras existentes en materia de transporte y logística, han convertido a esta región en un centro de distribución ideal para tres tipos de grupos: organizaciones criminales procedentes de otras partes del mundo que han ingresado directa o indirectamente al mercado europeo, grupos mafiosos italianos que han tenido presencia en Italia y fuera de ella y grupos de crimen organizado procedentes de otros países europeos que atraídos por las perspectivas de beneficio generadas inicialmente por el tráfico de drogas se dedicaron también a otras actividades lucrativas menos controladas como la inmigración o el contrabando de productos ilegales o restringidos. A lo largo de este capítulo queremos describir los principales rasgos que caracterizan la delincuencia organizada en Europa. Para ello, comenzaremos por definir qué entendemos por crimen organizado para posteriormente abordar las dificultades que nos encontramos al analizar sus dimensiones y extensión. Con posterioridad, analizaremos los factores que han generado el desarrollo del crimen organizado europeo actual para finalizar explicando las zonas europeas que sufren una mayor concentración de estas actividades y sus rasgos característicos.

### **Concepto de crimen organizado**

El término crimen organizado hace referencia a un conjunto de delitos cuya característica distintiva reside en el modo de comisión del delito, concretamente, en el hecho de que la acción delictiva se lleve a cabo por diversas personas que pertenecen a una organización. A primera vista, esta forma de calificar estos delitos constituye casi un sinsentido, si tenemos en cuenta que la mayoría de acciones criminales son fruto de conductas que rara vez tienen que ver con la organización o la planificación y se realizan, en su mayoría, de forma individual. Ello nos confirma que el concepto de crimen organizado incorpora una voluntad implícita de resaltar la relevancia de la acción planificada y estructurada por una organización en torno a una finalidad ilegal común.

Al tratar de analizar las organizaciones criminales en su conjunto, lo primero que nos encontramos es una amplísima variedad de tipos y formas que podría configurarse como un continuo. En los extremos del continuo

---

anfetaminas y drogas de diseño también está Europa a la cabeza del consumo mundial a la cola de Australia y Nueva Zelanda (Organización de Naciones Unidas para el Control de la Droga, 2007; pp. 241-248).

nos encontraríamos desde pequeñas asociaciones ligeramente organizadas a través de vínculos débiles e inestables, hasta organizaciones consolidadas y de notoria tradición como las grandes mafias tradicionales: Cosa Nostra, Ndrangheta, las Tríadas chinas o la Yakuza japonesa (Abadinsky, 2007 y Gayraud, 2009). El conjunto conforma un dilatado abanico de organizaciones y grupos cuya estructura, disciplina, normas internas, división de roles y actividades ilegales desarrolladas alcanzarían infinitas combinaciones (De la Corte y Giménez-Salinas, 2010). Esta diversidad es precisamente el primer escollo que encontramos perfilar una definición universal que consiga captar la esencia y variables comunes de estos grupos criminales.

Las últimas dos décadas se han caracterizado por un intenso debate sobre la definición de crimen organizado finalmente zanjado por la normativa internacional, en concreto por la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional del año 2000. En ella se define al grupo criminal organizado, en su artículo segundo, como:

«Un grupo estructurado de tres o más personas que existe durante un cierto tiempo y que actúa concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves, con la intención de obtener, directa o indirectamente un beneficio material o económico.»

Dicha definición ha sido muy criticada por su imprecisión, por su laxitud y por traicionar la pretensión original de reservar el concepto de «crimen organizado» para su aplicación exclusiva a casos de delincuencia grupal que tuvieran un elevado impacto social. Otros organismos internacionales, han propuesto definiciones a partir de indicadores que sumados o de forma alternativa discriminan los grupos criminales pertenecientes a la categoría de crimen organizado<sup>2</sup>.

La postura de los autores de este *Documento de Seguridad y Defensa* consiste en considerar que la categoría de «crimen organizado» debe ser reservada para designar a la forma superior de asociación criminal. En con-

---

<sup>2</sup> El Consejo de Europa estableció en su Recomendación (2001) 11 una lista de indicadores que luego ha sido utilizada por la Agencia Europea de Policía (Europol), que incluye unos indicadores obligatorios: colaboración de dos o más personas, búsqueda de beneficios de poder, permanencia en el tiempo y sospecha de comisión de delitos graves. Otros optativos (mínimo tres) para considerarse crimen organizado: reparto de tareas específicas entre los miembros, existencia de mecanismos de control y disciplina interna, empleo de corrupción política, de medios de comunicación o justicia, actividad internacional, empleo de violencia e intimidación, empleo de estructuras comerciales y económicas y participación en blanqueo de capitales.

gruencia con ello, proponemos una definición de organización criminal o grupo de crímenes organizado que incluya a:

«Cualquier organización creada con el propósito expreso de obtener y acumular beneficios económicos a través de su implicación continuada en actividades predominantemente ilícitas y que asegure su supervivencia, funcionamiento y protección mediante recurso a la violencia y la corrupción o la confusión con empresas legales.»

### **Características principales del crimen organizado**

Si bien la definición de crimen organizado nos ayuda a delimitar las fronteras conceptuales entre el crimen organizado y otros comportamientos criminales (terrorismo o bandas juveniles), a continuación abordaremos con mayor profundidad las características que conforman la identidad del crimen organizado para conseguir una mejor comprensión del fenómeno que estamos analizando:

1. *La existencia de una organización* para acometer el negocio criminal entendida como la ordenación formal de funciones y normas para la consecución en común de una actividad ilegal con una determinada finalidad.
2. *La provisión y suministro de servicios y bienes legales e ilegales.* Si bien la actividad principal de las organizaciones criminales consiste en la provisión y venta de bienes ilegales o restringidos con fines eminentemente lucrativos (tráfico de drogas, trata de personas, tráfico de inmigrantes, contrabando de todo tipo de productos ilegales, etc.); ello no es incompatible con la existencia de un alto porcentaje de beneficios ilegales que se obtienen por dichos grupos de la provisión de servicios o bienes ilegales cuando coexiste una demanda de la población y un vacío en la provisión estatal de dichos bienes o servicios (ejemplo, seguridad o protección) (Gambetta, 2003).
3. *La búsqueda de beneficio económico y el empleo del blanqueo de capitales.* La finalidad económica y la acumulación de riqueza a través del crimen organizado es una característica indiscutible que facilita la distinción de figuras afines como el terrorismo. Asimismo, el afán de lucro explica por qué el blanqueo de capitales es una ac-

tividad instrumental y necesaria para las organizaciones criminales como forma de enmascarar y reutilizar de forma legal los fondos ilegalmente obtenidos.

4. *Continuidad y tradición en el negocio.* Para que exista crimen organizado debe existir una vocación por parte de la organización de desarrollar el negocio ilegal, no siendo parte de esta categoría los grupos que esporádicamente planean acciones delictivas de forma ocasional y oportunista.
5. *Utilización de la violencia hacia el interior y el exterior de las organizaciones.* La violencia constituye un medio de desarrollo tradicional de los grupos criminales y su utilización tiene diversos objetivos atendiendo a las víctimas u objetivos a quienes va dirigida: cumple fines disciplinarios cuando se ejerce hacia miembros propios de las organizaciones; fines defensivos cuando se dirige a miembros de instituciones públicas, agentes de control o sujetos pertenecientes a otras organizaciones; y fines comerciales cuando los actos violentos constituyen acciones necesarias para el desarrollo del negocio ilegal.
6. *Utilización de formas de corrupción* en el desarrollo del negocio criminal. La corrupción es un medio frecuentemente utilizado por las organizaciones criminales como medio instrumental de desarrollo del negocio criminal. Empero, los actos de corrupción estarán directamente relacionados con el poder o capacidad de la organización y los espacios de vulnerabilidad existentes en el sistema institucional y político local de referencia.
7. *Confusión con empresas legales.* Otro medio de defensa y protección utilizado por las organizaciones criminales es la utilización de empresas legales como pantalla y enmascaramiento de la actividad ilegal y con el objetivo de blanquear los fondos ilegales para su posterior utilización.

### **La extensión de la delincuencia en Europa y sus factores facilitadores**

Los informes sobre evaluación de la amenaza del crimen organizado que publican las agencias europeas como Europol nos alertan desde hace años sobre el crecimiento y desarrollo de la criminalidad organizada en Europa y sobre el aumento de las organizaciones autóctonas y extranjeras

activas en el territorio europeo. Las razones que justifican la amenaza las encontramos de forma recurrente:

1. La existencia de numerosos grupos activos tanto europeos como no europeos relacionado con actividades propias del crimen organizado.
2. La deriva de los grupos criminales hacia nuevos mercados emergentes en los últimos años como el tráfico de inmigrantes o trata de personas.
3. La posición de determinados países europeos como ejes fundamentales en las rutas y mercados de crimen organizado internacional.

Ahora bien, dichas afirmaciones sobre el aumento de la amenaza pueden tener diversas causas. Una de ellas puede originarse precisamente por el aumento de la alarma social y la puesta en marcha de instrumentos de lucha contra este fenómeno. En estos casos, la consecuencia más probable es que aumenten los hechos de esta categoría detectados por las fuerzas encargadas de su represión. Entonces, ¿cómo podemos saber si efectivamente se trata de un aumento real de la amenaza? Los mencionados informes carecen de datos de referencia e históricos que nos permitan apoyar las afirmaciones previamente mencionadas. Lo único que podemos afirmar con rotundidad es que el crimen organizado es un fenómeno recurrente y protagonista en el territorio europeo, que se han ampliado los mercados tradicionales del crimen organizado a un amplio abanico de actividades ilegales, que determinados países europeos constituyen epicentros consolidados en el desarrollo de determinados mercados ilegales y que los efectos que se generan como consecuencia a dichas acciones criminales provocan importantes daños individuales, sociales y políticos en la sociedad donde se asientan (De la Corte y Giménez-Salinas, 2010).

La inexistencia de datos comparativos que nos permitan medir la delincuencia organizada en Europa no es fruto de decisiones políticas restrictivas o de la voluntad de evitar la transparencia en este ámbito, existen razones poderosas que amenazan seriamente la medición rigurosa de la delincuencia organizada en Europa y que limitan su comparación internacional y temporal. A continuación analizaremos las principales dificultades que explican la ausencia de datos comparados, expondremos algunas estimaciones basándose en los Índices de Percepción de Criminalidad Organizada y finalmente abordaremos los factores que han facilitado el desarrollo actual del crimen organizado europeo en las últimas décadas.

DIFICULTADES DE MEDICIÓN DEL CRIMEN ORGANIZADO

Conocer la incidencia y la prevalencia de la delincuencia en la región europea constituye una tarea extremadamente compleja y representa un reto que requiere de mayores y cualificados esfuerzos. Tres son los principales obstáculos que limitan la medición del crimen organizado y que se agudizan cuando pretendemos un análisis comparado. Los primeros se refieren a impedimentos de tipo conceptual que comienzan por un cuestionamiento sobre su razón de ser. Un intenso debate en torno al concepto y existencia del crimen organizado protagonizó el discurso académico y político en los años noventa, alentado por posturas contrapuestas sobre la existencia y gravedad de este fenómeno difícilmente abarcable en una definición consensuada. El inicio de los años dos mil nos trajo el consenso sobre la definición desde el ámbito internacional basada en un concepto claro desde el punto de vista criminológico. Sin embargo, este consenso no se ha trasladado de igual modo al terreno del marco represivo penal nacional puesto que el traspaso es complejo (Zúñiga Rodríguez, 2009) aunque imprescindible para proceder a mediciones a través de datos procedentes de fuentes oficiales.

La segunda dificultad está relacionada con la medición propia de un determinado tipo de delitos denominados complejos cuyas formas de medición difieren de las acordadas para los delitos convencionales (Van Dijk, 2009). No es igual medir el número de homicidios o de agresiones sexuales puesto que constituyen actos unitarios y ejecutados individualmente, que los comportamientos enmarcados en un concepto multidimensional como es el crimen organizado. En este último caso, la acción se realiza bajo la acción de *grupos*<sup>3</sup> criminales que desarrollan *mercados ilegales*<sup>4</sup> o actividades ilícitas de las que obtienen los beneficios y que, para ello, necesitan

---

<sup>3</sup> Esta medida no es muy precisa por diversos motivos: 1. Al no contemplar la diversidad de composición de cada grupo (tres, seis, etc., número de miembros) estamos otorgando la misma importancia a todos los grupos conocidos. 2. No nos proporciona información sobre si un grupo desarrolla su actividad en un único mercado ilegal o varios, lo que también dificulta conocer la importancia relativa de los mismos. 3. No nos proporciona la información necesaria para que podamos valorar las características de los grupos y así poderlos comparar con datos procedentes de otros países o entornos similares.

<sup>4</sup> Los mercados ilegales a desarrollar obliga a cometer múltiples delitos de diversa índole, algunos principales o más relacionados con la actividad de la que se obtiene el beneficio económico y otros instrumentales o necesarios para el desarrollo de la misma como pueden ser las falsificación de documentos o los actos de corrupción o los actos de violencia intragrupal o exogrupal.

de *actividades instrumentales* necesarias para el desarrollo de la actividad principal (Giménez-Salinas, *et al.*, 2009). Asimismo, la transnacionalidad del fenómeno también dificulta enormemente su medición local ya que la identificación de una ramificación de la organización en un determinado lugar, no nos aporta información sobre el volumen correspondiente a la totalidad del mismo.

La tercera dificultad está relacionada con la primera y afecta a la disponibilidad y el acceso a datos propios de esta tipología delictiva y su comparación internacional. Las fuentes oficiales que nos proveen de datos sobre criminalidad registrada proceden de instituciones policiales, judiciales o penitenciarias. Dichos datos se encuentran asociados a la tipología delictiva establecida en cada Código Penal por lo que su existencia estará condicionada a la calificación penal propia de un territorio determinado. Por otro lado, las limitaciones propias de las fuentes oficiales para medir la delincuencia común<sup>5</sup> se convierten en verdaderos obstáculos cuando medimos delitos relacionados con el crimen organizado ya que los índices de delincuencia reportados sobre estos delitos no correlacionan en absoluto con una alta prevalencia e incidencia real (Van Dijk y Nevala, 2002)<sup>6</sup>.

Los obstáculos mencionados configuran la medición del crimen organizado como un reto extremadamente difícil que ha obligado a los investigadores a encontrar formas alternativas de medición procedentes de indicadores indirectos y mediciones sobre percepción del crimen organizado. Van Dijk ha desarrollado una forma alternativa de medición para proceder a comparaciones internacionales a partir de indicadores indirectos que, combinados en índices compuestos, constituyen aproximaciones todavía alejadas de una medición internacional del crimen organizado<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Para una referencia más detallada sobre las limitaciones de los datos oficiales en materia de crimen organizado, consultar (Giménez-Salinas, *et al.*, 2009).

<sup>6</sup> Dos de los factores facilitadores más importantes de delincuencia organizada en un determinado país son: 1. La ausencia de mecanismos de control específicos para la lucha contra la criminalidad organizada. 2. Los elevados niveles de corrupción policial (Albanese, 2001). Si en un lugar determinado confluyen dichos factores, lo lógico será tener índices escasos de delincuencia organizada registrados provocados por el escaso nivel de detección policial.

<sup>7</sup> Jaan Van Dijk (2006) ha elaborado un Índice Compuesto de Crimen Organizado. Este Índice combina los siguientes registros: Índice de Percepción de Prevalencia del Crimen Organizado, Índice de Homicidios no Resueltos, Índice de Corrupción, Índice de Blanqueo de Capitales y Extensión de la Economía Informal (a su vez, la mayoría de estos datos proceden de las encuestas anuales del *World Economic Forum*, las evaluaciones de riesgo de inversión del *Merchant International Group*, estudios del Instituto del Banco Mundial y estadísticas oficiales).

## LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN EUROPA...

### FACTORES FACILITADORES DEL DESARROLLO DEL CRIMEN ORGANIZADO EN EUROPA<sup>8</sup>

Relacionado con la incidencia y prevalencia del crimen organizado se encuentran los factores que facilitan la generación de un determinado mercado ilegal o la explotación de servicios ilegales a cambio de un precio. Estos mercados no crecen de forma espontánea, su emergencia y crecimiento se forja gracias a la acción de diversos factores promueven la generación de oportunidades favorables a la emergencia de negocios ilícitos (Albanese, 2002). A continuación, abordaremos los factores que han facilitado el desarrollo y extensión en los últimos años del crimen organizado en el territorio europeo.

#### *CRECIMIENTO Y AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA DE PRODUCTOS O SERVICIOS ILEGALES*

La existencia de una fuerte demanda social<sup>9</sup> de ciertos productos o servicios constituye un factor facilitador tradicional en el desarrollo de la criminalidad organizada en torno a un negocio o mercado concreto (Albanese, 2000; Adamoli, 1998 y Fickenhauer, 2004). En el caso europeo, especialmente en el marco de la vieja Europa, la capacidad adquisitiva de la población y el consumo expansivo de productos ilegales como las drogas ha favorecido en las últimas décadas una estructura de oportunidades para organizaciones consolidadas y actores individuales que han visto en este mercado ilegal una fuente de ingresos especialmente jugosa. En los años setenta fue el mercado ilegal en torno a la heroína, en los años ochenta se extendió al tráfico ilegal de cocaína, éxtasis y anfetaminas y, en los años noventa y posteriores, Europa ha logrado consolidarse como lugar protagonista del mercado internacional asentando sistemas permanentes de distribución de drogas en los diferentes países europeos.

---

<sup>8</sup> Este apartado se ha redactado según los factores mencionados en los modelos de Albanese (2002) y Von Lampe (2004). Para conocer en profundidad los factores facilitadores del crimen organizado, consultar De La Corte y Gimenez-Salinas (en prensa).

<sup>9</sup> En concreto, las demandas a las que nos referimos se producen preferentemente bajo ciertas condiciones específicas de mercado: 1. Ante la ausencia o insuficiencia de oferta legal de ciertos productos o servicios socialmente demandados (en el caso del tráfico de órganos, por ejemplo). 2. En circunstancias marcadas por un consumo expansivo de ciertos productos o servicios no ilegales. 3. Cuando la oferta legal de un producto o servicio no cubre toda su demanda por estar sujeta a ciertas regulaciones que restringen severamente sus posibilidades de adquisición legal (como pasa con las armas).



## LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN EUROPA...

La oferta de productos llamados por la demanda no ha estado únicamente protagonizada por los grupos mafiosos italianos preexistente como se auguraba en los años setenta, cuando se alertaba sobre la internacionalización y amenaza de globalización de las grandes mafias. Al mercado también se han unido organizaciones sin previa experiencia en el mercado, llamados por el enriquecimiento rápido y el desarrollo favorable del mismo. Como afirman Paoli y Fijnault (2005), la existencia de una creciente demanda de este tipo de actividades ha profesionalizado la función del traficante de drogas atrayendo a dichos roles a toda clase de delincuentes que con anterioridad se dedicaban a otras actividades delictivas pero que se pasaron al trapicheo de drogas por su auge y desarrollo.

### *LA AMPLIACIÓN EUROPEA, LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS Y MERCANCÍAS Y LA GLOBALIZACIÓN*

La conformación de la Unión Europea ha sido uno de los acontecimientos políticos más importantes acacididos durante la segunda mitad del siglo XX. En el año 1997, tres Estados miembros firmaban el Tratado de Ámsterdam por el que se comprometían a abolir sus fronteras comunes. Diez años después, la Unión Europea culminaba un largo proceso de ampliación incorporando a Rumania y Bulgaria a los 25 países previamente integrados. Finalmente, desde el año 1996, varios Estados europeos ajenos a la Unión Europea: Noruega, Islandia, Suiza y Liechtenstein fueron firmando acuerdos que permitieron sumarse el «espacio Schengen» ocupado por la Europa sin fronteras. La implementación de estos pactos ha traído indudables beneficios económicos y políticos pero también desventajas en materia de seguridad que incluyen el desarrollo del crimen organizado.

Algunos análisis consideran que dicha evolución es un efecto colateral de la creación y ampliación de la Unión Europea multiplicada por la libre circulación de personas y mercancías. Sin embargo, las raíces de este desarrollo no debemos buscarlas únicamente fuera de nuestras fronteras. Si buscamos las verdaderas causas, nos damos cuenta que, por un lado, la liberalización de mercados y el aumento de la movilidad de bienes (legales e ilegales) y personas (incluyendo a delincuentes) constituyen un importante factor facilitador pero no han sido tendencias exclusivamente europeas

sino mundiales como consecuencia de la globalización<sup>10</sup>. Por otro lado, que en los años ochenta, la expansión de los mercados ilícitos como el de las drogas, ampliamente arraigado localmente, ha convertido a países europeos como: Italia, España, Bélgica u Holanda en puntos de distribución esenciales en el mercado europeo y mundial.

*EL ORDENAMIENTO JURÍDICO Y SU EFECTIVA APLICACIÓN*

Los ordenamientos jurídicos vigentes en un país pueden facilitar el crimen organizado de varias formas. La más común consiste en mantener legislaciones penales que, en comparación con las de otros países, supongan un tratamiento más laxo o inexistente de los delitos directa o indirectamente relacionados con el crimen organizado. Un ejemplo de mercado ilegal europeo generado a partir de esta premisa sería el de la trata de seres humanos. Dicho fenómeno no se encontraba tipificado en los años noventa en la mayoría de legislaciones penales de los países de la Unión Europea, generando así un espacio de oportunidad para organizaciones criminales que aprovecharon la necesidad de emigración de víctimas procedentes de países con economías menos prósperas y la facilidad de entrada y desplazamiento interno en el territorio europeo.

Esta oportunidad generada por el vacío legislativo no sólo se aprovechó para favorecer la entrada de dichos inmigrantes a los países europeos (una primera fase que se produzca la trata de seres humanos) sino para generar ingentes beneficios económicos ilegales a partir de la explotación de estas víctimas en territorio europeo en sectores productivos sobre los que no existía una regulación clara (como por ejemplo la prostitución) o no existía un control administrativo especialmente estricto (como el sector agrícola, servicios, textil, etc.).

Otra facilidad relacionada con el régimen jurídico se refiere a la aprobación de leyes cuya implementación ayude a crear algún mercado ilegal que sea explotable por organizaciones criminales. Los ejemplos más claros los aportan las leyes que prohíben el consumo o la distribución de ciertos productos alta-

---

<sup>10</sup> Como afirma Varese (2005) los procesos migratorios y los movimientos de la población son un factor facilitador pero no suficiente para la trasposición de las mafias hacia países donde han emigrado sus componentes. Por un lado, es esencial que exista una emigración de los miembros de estas mafias, de forma voluntaria o por motivos de seguridad. Pero más importante es que exista en el lugar de asentamiento una demanda de protección por parte de la comunidad delictiva o criminal local. Este es el factor que explica porqué la Ndrangheta, originariamente de Calabria, se asentó posteriormente en el norte de Italia en Bardonnecchia y no en Verona.

mente demandados. En el marco europeo tenemos mercados tradicionales que se han desarrollado y consolidado bajo esta premisa como el tráfico de los distintos tipos de drogas y nuevos mercados que se han desarrollado bajo nuevas oportunidades como el contrabando de ropa o productos falsificados. Junto a ellas, una segunda clase de normas legales que crean oportunidades de negocio criminal son aquellas que restringen o regulan el mercado de un determinado producto (especies protegidas, antigüedades, inmigración, armas, etc.) y las que encarecen ampliamente el valor de ciertos bienes mediante gravámenes como los que se imponen al tabaco, el alcohol, etc.

Un ejemplo de crecimiento de una actividad ilegal organizada a través de la restricción de un determinado sector o actividad lo constituye el auge de la inmigración ilegal organizada generada a partir de los años noventa. A partir de esta fecha la demanda de emigración a países más prósperos se multiplicó gracias a la desaparición de las restricciones de movilidad de personas procedentes de los antiguos Estados soviéticos a la Europa Occidental y la facilidad de comunicación con terceros países. En este marco, las políticas restrictivas de la mayoría de países sobre el control de entrada de los flujos migratorios crearon oportunidades para desarrollar un mercado ilegal en torno al favorecimiento de la inmigración hacia los países europeos aprovechado por muchas organizaciones europeas y no europeas. Esta actividad constituye en la actualidad la segunda actividad de crimen organizado más importante después del tráfico de drogas en Europa y nuestro país se encuentra en una de las cinco principales rutas internacionales: la ruta del norte de África (Giménez-Salinas, 2007; Schloenhardt, 1999 y Muus, 2001).

*LAS DIFICULTADES DE UNA PERSECUCIÓN POLICIAL  
Y JUDICIAL ESPECIALIZADA*

No sólo el ordenamiento jurídico es generador de oportunidades para el crimen organizado, su inefectiva aplicación y la ausencia de control sobre la delincuencia organizada también es un buen reclamo para el desarrollo de actividades ilegales (Albanese, 2000 y Von Lampe, 2005). Obviamente, las deficiencias más importantes en este sentido son las que dificultan la persecución policial y judicial de los propios criminales, creando un vacío represivo donde determinadas actividades delictivas tengan altas posibilidades de quedar impunes. Pero éstas pueden estar también provocadas por la falta de medios, preparación y recursos de sus

organismos judiciales y cuerpos policiales y por la existencia de prioridades represivas que relegan a un segundo plano el tratamiento de la delincuencia organizada.

Si bien es verdad que en la última década se han hecho ingentes esfuerzos en aras de conseguir la homogeneización de las legislaciones europeas y los medios de persecución policial y judicial contra el crimen organizado, la situación no siempre ha sido así. Si el desarrollo actual del crimen organizado en Europa ha evolucionado gracias a la globalización, la rapidez de las comunicaciones y la movilidad de personas y mercancías, el sistema represivo internacional no se ha movido en la misma dirección y a la misma velocidad. La heterogeneidad de las legislaciones entre los países, los distintos niveles de profesionalidad y capacidad en la persecución del crimen organizado, las diferentes velocidades en los modos de abordar su represión y desarrollo de nuevas actividades ilegales han sido los motores del desarrollo ascendente del crimen organizado y el traspaso de mercados tradicionales como la droga a otros raramente perseguidos como el tráfico de inmigrantes, la trata de personas o los fraudes masivos a través del uso de las nuevas tecnologías. Asimismo, estas condiciones se han visto afectadas por las diferentes fases de ampliación de la Unión Europea en las que se han integrado países con heterogéneas legislaciones, medios y recursos respecto a este tipo de conductas.

#### *CAMBIOS SOCIALES Y TECNOLÓGICOS*

El crimen organizado europeo también se ha visto influido por algunos de los cambios globales que han ido transformando a las sociedades y naciones a lo largo del siglo XX. Una primera clase de cambios sociales a considerar son los que provienen de intensos y rápidos flujos migratorios. En el último siglo, Europa ha pasado a ser un lugar receptor de un flujo significativo de inmigrantes debido a diversas causas:

1. La necesidad de reemplazo de una población cada vez más envejecida y en progresivo decrecimiento.
2. Un aumento de los flujos migratorios procedentes de antiguas colonias europeas que han emigrado como consecuencia de las dificultades en sus países.
3. El reclutamiento en determinados países de trabajadores estacionales.
4. El movimiento del este al oeste de Europa como consecuencia de la desaparición de la antigua Unión Soviética (Muus, 2001).

Este progresivo aumento de la entrada de inmigrantes en territorio europeo ha facilitado el desarrollo del crimen organizado de varias formas: la primera al favorecer el desarrollo de un mercado ilegal en torno a la necesidad de emigrar de ciudadanos que se encuentran en peores condiciones en sus países de origen. En este tipo de casos, la delincuencia organizada multiplica el volumen de tales movimientos de personas mediante la implicación de las organizaciones criminales en el fomento de migraciones ilegales, como hemos mencionado con anterioridad. En otros casos, las diásporas o comunidades de inmigrantes creadas por esos flujos pueden recibir y ofrecer protección a compatriotas vinculados a organizaciones criminales de sus países de origen (Williams y Godson, 2002). Las diásporas insuficientemente atendidas por las instituciones del país receptor, y afectadas por un profundo desarraigo, están en disposición de suministrar candidatos para la actividad criminal, así como víctimas especialmente propicias al abuso de aquéllos.

Así, las bolsas de inmigración en bastantes países europeos han sido el caldo de cultivo para que muchos individuos con escaso arraigo en el país de destino se hayan dedicado a ocupar lugares secundarios en organizaciones criminales de la misma etnia o diferentes asentadas localmente. En muchas ocasiones, los grupos autóctonos incorporan a inmigrantes que pueden proporcionar contactos con productores o distribuidores en sus países de origen y una vez explotados dichos contactos son relegados a los puestos más arriesgados y menos lucrativos de la organización (Fijnault y Paoli, 2004)<sup>11</sup>. Según estos mismos autores, este proceso explicaría por qué el menudeo de drogas en las principales ciudades europeas está prácticamente en manos de población inmigrante.

Asimismo, el proceso migratorio es también responsable de una nueva oleada de actividades criminales menores que se habían reducido considerablemente en los países de Europa Occidental pero que en la década anterior han recobrado vida como mercados emergentes del crimen organizado. Los robos de coches o los delitos contra la propiedad a través de métodos violentos o la rehabilitación de la protección o explotación sexual de prostitutas por los proxenetes han aumentado con la entrada de grupos desorganizados procedentes de Albania, Rumania y países europeos del

---

<sup>11</sup> Según una teoría de la sucesión étnica, ampliamente extendida en la literatura sobre delincuencia, las organizaciones criminales constituyen una *queer ladder of social mobility* una forma de escalar puestos en la sociedad de acogida para aquellos cuyas oportunidades legales se hallan más bloqueadas: los inmigrantes recién llegados (Bell, 1953 y Ianni, 1972).

Este. Se trata de organizaciones escasamente arraigadas localmente, que no poseen capacidad para infiltrar política o económicamente las sociedades donde actúan pero que por la diferencia de leguaje y cultura son difíciles de reprimir e identificar.

Una última clase de cambios sociales son ciertas innovaciones científicas y tecnológicas de gran magnitud. Algunas de ellas se traducen en productos y bienes cuyo comercio requiere la creación de nuevos mercados ilegales como el de las drogas manipuladas e inventadas en laboratorios. Otras innovaciones son responsables de la creación de entornos y herramientas tecnológicos que amplían las opciones de acción y negocio de las organizaciones criminales. Sin duda, el caso reciente más importante es el de las tecnologías de la información y la comunicación, con sus inmensas posibilidades para conectar a personas que operan a cualquier distancia y para evitar la persecución gracias a la deslocalización que ofrecen este tipo de actividades cibernéticas. Internet ha generado nuevas oportunidades de enriquecimiento ilícito en forma de estafas y fraudes en las que no sólo intervienen delincuentes individuales sino grupos criminales. Por otro lado, los beneficios amasados por las organizaciones criminales les capacitan para acceder a casi cualquier recurso tecnológico, lo cual les sitúa en una posición de ventaja para explotar nuevas oportunidades de negocio y anticiparse a la actuación de las agencias de seguridad, normalmente peor dotadas en ese sentido. Siendo Europa uno continente con gran acceso y disponibilidad de Internet por la población, el desarrollo de actividades ilegales y fraudes a través de esta herramienta también se multiplica.

#### *POSICIÓN GEOGRÁFICA Y GEOESTRATÉGICA*

Determinadas condiciones de orden geográfico y estratégico también precipitan la aparición de oportunidades para el desarrollo de mercados y negocios ilegales. La primera se refiere al enclave geográfico caracterizado por su cercanía y proximidad a países productores de un producto altamente demandado. En este supuesto se encuentra nuestro país que, por su cercanía al primer productor de hachís del mundo (Marruecos), se ha constituido como la puerta natural de entrada de esta sustancia al resto de Europa. La segunda condición hace referencia a la posesión de recursos naturales o servicios altamente demandados que le colocan en la posición de país productor o proveedor por excelencia. En esta categoría se situarían Bélgica y Holanda como productores mundiales de drogas sintéticas que,

aunque dichas sustancias no proceden de recursos propios, sí se elaboran y producen masivamente en estos países para ser distribuidos a todo el mundo. La tercera condición es de mencionar por constituir un lugar de paso entre los países productores y de destino, pues constituyen un factor de desarrollo del crimen organizado. Los lugares que desde Europa pertenecerían a esta categoría serían, por ejemplo, los países que han entrado en el «espacio Schengen» recientemente como Letonia y Bielorrusia que constituyen un puente privilegiado entre Rusia y Europa. Asimismo, la ruta de los Balcanes a través de los países pertenecientes a la antigua Yugoslavia han constituido una ruta de tránsito tradicional hacia Europa ampliamente utilizada por organizaciones criminales especializadas en el tráfico de drogas, personas, inmigrantes, armas y toda suerte de productos ilegales.

### **Zonas de concentración del crimen organizado europeo**

En las últimas décadas se han hecho esfuerzos significativos desde la Unión Europea para mejorar la represión y lucha contra el crimen organizado desde diversos frentes de acción. Desde el punto de vista descriptivo, se ha mejorado sustancialmente el conocimiento del fenómeno del crimen organizado en los diversos países europeos en gran medida gracias a la acción de la Europol como agencia encargada del análisis y la difusión de la información relacionada con delitos graves que recibe de los países que conforman la Unión Europea. Según los informes que anualmente de la Europol realiza sobre la situación de la delincuencia organizada en Europa, se destacan cinco ejes claves en la Unión Europea que reúnen condiciones favorables a la concentración de recursos, medios e intereses para la distribución de los principales mercados ilegales europeos<sup>12</sup>. A continuación analizaremos los principales ejes y sus características.

#### **EJE DEL NOROESTE**

Esta zona, centrada principalmente en Holanda y Bélgica aunque también incluye a Gran Bretaña e Irlanda, reúne las características necesarias para configurarse como el principal mercado secundario de distribución de cocaína y heroína de Europa y el primer productor de drogas de síntesis

---

<sup>12</sup> Europol: *Organized Crime Threat Assessment, 2007, 2008 y 2009*, disponible en la página web: <http://www.europol.europa.eu/publications>

del mundo. Las características a las que nos referimos son: la posesión de grandes infraestructuras para el transporte internacional hacia la región atlántica, la existencia de comunidades étnicas bien establecidas favorables al establecimiento de vínculos comerciales con organizaciones turcas, colombianas, chinas y marroquíes, diferencias impositivas respecto a determinados productos como el tabaco, una economía saneada y próspera favorecedora de una importante demanda y la proximidad geográfica de otros países europeos. Holanda y, en segundo lugar, Bélgica concentran la distribución del tráfico de hachís procedente de Marrueco y de cocaína procedente de Colombia, Perú o Bolivia. La cocaína se traslada por vía marítima hasta España para luego ser distribuida a los mercados europeos, en barco directamente a Gran Bretaña o por vía aérea a uno de los más activos aeropuertos: el de Ámsterdam. La heroína, en cambio, procede de Afganistán aunque la distribución es realizada por los grupos turcos.

Finalmente, Holanda y Bélgica son los principales países de origen de drogas sintéticas cuyos precursores proceden de Rusia y China. La distribución de la droga al resto de Europa se realiza principalmente por vía marítima a través de los puertos de: Rotterdam, Amberes, Hamburgo y Dover para ser posteriormente distribuida a los países cercanos como: Reino Unido, Francia, España, Alemania, los países bálticos y los países escandinavos. Reino Unido e Irlanda también son un destino deseado para la inmigración irregular por las oportunidades y beneficios que ofrecen estos países así como por las comunidades étnicas existentes que pueden servir de apoyo a los recién llegados. A este respecto, Calais es uno de los ejes principales de entrada de inmigrantes ilegales a Gran Bretaña.

#### EJE DEL SUROESTE

En esta zona es la península Ibérica la que concentra mayor número de actividades y recursos procedentes del crimen organizado, siendo la puerta de entrada a Europa de no pocas actividades ilegales. Por un lado, el tráfico de cocaína procedente de países americanos, bien directamente desde: Colombia, Perú o Bolivia o a través de países de tránsito como Venezuela o los países caribeños. Por otro lado, el tráfico de hachís procedente del primer productor (Marruecos). Asimismo, nuestro país es vía de entrada a Europa para los inmigrantes irregulares que proceden de países del norte y oeste de África como: Marruecos, África Subsahariana, Senegal, Mauritania y Argelia.



Aunque éstos son los principales puntos de salida, también se han detectado inmigrantes procedentes de orígenes mucho más remotos como: Pakistán, Bangladesh e India que viajan en avión a los mencionados países de salida, cuestión que parece indicar que las redes internacionales de inmigración ilegal utilizan infraestructuras instaladas en Marruecos como fase final de las rutas procedentes de Oriente Medio y Asia. La entrada de inmigrantes irregulares a la Península se encuentra controlada por los grupos marroquíes que monopolizan el negocio y poseen infraestructuras estables en lugares de tránsito para poder alojar a los inmigrantes que, previo pago, desean entrar en Europa. Bamako y Gao (Mali) y Bening City (Nigeria) son los lugares donde las organizaciones poseen mayores infraestructuras para atender a los inmigrantes y facilitarles pasaportes y documentos de identidad falsos. De estos lugares llegan a nuestro país a distintos puntos dependiendo del control de las costas o fronteras, aunque adquieren un protagonismo especial las ciudades de Ceuta y Melilla. Finalmente, existe también una actividad ilegal de gran desarrollo en los últimos años en la que nos situamos en una de las rutas internacionales más importantes, nos referimos al robo de vehículos de lujo. Después de la ruta hacia países del Este, la ruta del norte de África es la ruta internacional más activa por la que transitan los vehículos robados en España y otros países europeos hacia los países africanos.

### EJE DEL NORESTE

Los países bálticos son el centro de este eje caracterizado por su posición estratégica en la frontera con: Rusia, Estonia, Letonia, Ucrania, Bielorrusia y otros países del este de Europa. Este factor genera oportunidades para la concentración de la distribución y tránsito de un amplio abanico de actividades ilegales hacia el mercado europeo y, al contrario, la utilización de los países bálticos como lugar de blanqueo de capitales para las organizaciones procedentes de Rusia. Las actividades más activas son la captación de víctimas para la explotación sexual en Europa; la inmigración ilegal procedente de Oriente Medio o Pakistán y el contrabando de productos falsificados que llegan al puerto de San Petersburgo para luego ser enviados a Lituania, Letonia, Polonia y Alemania.

El tráfico de drogas también es de considerable intensidad en la zona. La cocaína procedente de Suramérica llega a San Petersburgo, a través de Suráfrica o directamente a los países bálticos, para ser distribuida en Rusia

y los países del este de Europa. El hachís marroquí llega a través de España y la heroína de Afganistán llega a través de la ruta de los Balcanes o mediante la intermediación de grupos paquistaníes, turcos, iraníes que, por su proximidad al país productor, se encargan de la distribución hacia Europa del Este. También el tráfico de drogas de síntesis es intenso hacia Europa del Este. Finalmente, el contrabando de alcohol se ha desarrollado con fuerza debido a la alta imposición de este producto en los países bálticos. En la actualidad, el contrabando es más activo en Noruega y Suecia al haber bajado en Finlandia los impuestos sobre este producto.

Los grupos lituanos y rusos tienen una presencia significativa en la distribución de oeste a este de los productos ilegales aunque también actúan en la otra dirección (de este a oeste). Por el contrario, los grupos originarios de Vietnam, los Balcanes o África Occidental se dedican a la distribución final de la droga que procede del oeste y se distribuye en los mercados nórdicos, en colaboración con otros grupos o de forma independiente.

### EJE DEL SURESTE

La situación del mar Negro como frontera entre Asia y Europa constituye un factor de oportunidad esencial donde Rumania y Bulgaria se convierten en países de entrada de numerosas actividades ilícitas a Europa. En esta zona, es intenso el tráfico de cocaína procedente de Turquía o los Balcanes por intermediación de grupos albaneses y turcos que tienen el monopolio en la zona como consecuencia de la emergencia de los países de África Occidental como zona principal de tránsito en esta sustancia. Rumania constituye un eje fundamental en esta zona y el puerto de Constanza tiene un protagonismo esencial como puerta de entrada hacia el resto de Europa en referencia a numerosos productos o servicios ilegales: tráfico de inmigrantes irregulares y de seres humanos hacia Europa procedentes de: Moldavia, Ucrania, India, Irak, Irán, Afganistán o China; tráfico de armas y contrabando de tabaco procedente de Ucrania, Moldavia, Serbia, Bosnia y Montenegro. Ucrania, a su vez, también es la puerta de entrada de la heroína que proviene de Turquía por mediación de grupos turcos que actúan en cooperación con grupos búlgaros. La droga pasa a través de la ruta de los Balcanes donde es vendida a los grupos albaneses que se encargan de su distribución en Europa.

### ITALIA

La tradición italiana en el crimen organizado la hace merecedora de constituir un eje en sí mismo. Los principales grupos criminales italianos como la Camorra, Ndrangheta y Cosa Nostra siguen muy activos en el tráfico de drogas a través de productivas alianzas con grupos albaneses, colombianos, turcos y africanos. En ciertos mercados como el tráfico de cocaína, estos grupos tienen la posibilidad de ir directamente a la fuente como el caso de la Ndrangheta que posee contacto directo con grupos colombianos y tiene estructuras logísticas en España (OCTA, 2009). Lo mismo ocurre con el *cannabis* que mayoritariamente se envía directamente a Italia desde Marruecos. Esta zona es asimismo destino de mujeres traficadas con el fin de explotarlas sexualmente en Italia donde los grupos albaneses y procedentes de la región de Kosovo ocupan un lugar protagonista en el desarrollo de dichas actividades. Asimismo, siendo Rumania la puerta de entrada de inmigración ilegal procedente de Rusia o China, Italia constituye un país de destino o tránsito en esta actividad.

Sin embargo, el protagonismo de Italia es mucho mayor en el contrabando de tabaco, productos o ropa falsificada y en la falsificación de euros que luego son distribuidos a: Bélgica, España, Alemania, Eslovenia, Marruecos y Hungría. La Camorra es una organización muy activa en este tipo de contrabando ya que posee valiosos contactos con organizaciones chinas que se encargan de la producción, transporte y distribución de productos ilegales que se producen en China. Los productos llegan al puerto de Nápoles y luego son vendidos a mayoristas o individuales. Finalmente y respecto al contrabando de tabaco, éste se origina en: Grecia, Dubai, China y Polonia y, posteriormente, el producto es enviado a Italia para consumo interno o distribución en Europa.

### **Conclusiones**

Europa ha constituido tradicionalmente un mercado altamente atractivo para organizaciones tanto internacionales como autóctonas que se han dedicado a actividades relacionadas con el crimen organizado. Como hemos comentado a lo largo del capítulo, ciertos factores de riesgo han sido generadores de oportunidades favorecedoras de actividades ilegales gestionadas de manera autóctona o como extensión de actividades globales e internacionales. La intensa actividad detectada de las últimas décadas, no nos permite predecir una progresiva reducción de dichas conductas en el futuro a pesar de los intensos esfuerzos generados para su reducción por parte de las institucio-

nes europeas. Al mismo tiempo, la respuesta al crimen organizado europeo se ha caracterizado en las últimas décadas por el desarrollo y la puesta en marcha de creativas medidas para controlar el crimen organizado. Las acciones futuras deberían incorporar formas de evaluar las respuestas más eficaces y promover medidas de represión orientadas a disminuir los factores generadores de oportunidades criminales y a adoptar una respuesta proporcional a la amenaza y características particulares de los grupos delictivos.

### **Bibliografía**

- ALBANESE, J. S. (2000): «The Causes of Organized Crime: Do Criminals Organize Opportunities for Crime o Do Criminal Opportunities Create New Offenders?», *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 16, p. 409-423.
- (2002): «The Prediction and Control of Organized Crime: A Risk Assessment Instrument for Targeting Law Enforcement Efforts», *Trends in Organized Crime*, 6 y 3, pp. 4-29.
- ADAMOLI, S.; DI NICOLA, A.; SAVONA, E.U. and ZOFFI, P. (1998): *Organized Crime around the World*, Heuni, Helsinki, .
- BELL, Daniel (1988): «Crime as an American Way of Life: A Queer Ladder of Social Mobility», en *The End of Ideology: On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- DE LA CORTE, L. y GIMÉNEZ-SALINAS, A. (2010): *Crimen.org. Evolución y claves de la delincuencia organizada*, editorial Ariel, Barcelona.
- GAYRAUD, Jean François (2007): *El G-9 de las mafias en el mundo. Geopolítica del crimen organizado*, Colección «Tendencias», editorial Urano, Barcelona.
- GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, A. (2006): «El control de los flujos migratorios hacia España: situación actual y propuestas de actuación. Inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos», *Documentos de Seguridad y Defensa*, número 6.
- GIMÉNEZ-SALINAS; DE LA CORTE, Requena y DE JUAN (2009): «La medición del crimen organizado ¿misión imposible?», *Revista Española de Investigación Criminológica*, 9 y 7, en: [www.criminologia.net](http://www.criminologia.net).
- IANNI, F. (1972): *Black Mafia. Ethnic Succession in Organized Crime*, Simon and Schuster, Nueva York.
- LAMPE, K. V. (2004): «Measuring organized crime, a critique of current approaches», en DUYNE, P. C. et al., (ed.): *Threats and Phantoms of Organised Crime, Corruption and Terrorism; Rhetoric and critical perspectives*, Wolf Legal Publishers.
- LAMPE, K. V. (2005): «Making the Second Step Before the First: Assessing Organized Crime», *Crime, Law and Social Change*, 42, pp. 227-259.

## LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN EUROPA...

- LAMPE, V. P.; VAN DIJK, M. and NEWEL, J. L. (ed.) (2005): *The Organized Crime Economy, Managing crime Markets in Europe*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen.
- MUUS, P. (2001): «International Migration and the European Union. Trends and consequences», *European Journal Policy and Research*, 9, pp. 31-49.
- ONNUD (2007): «Informe mundial sobre las drogas», Naciones Unidas, disponible en la página web: [www.unodc.org](http://www.unodc.org).
- PAOLI, L. and FIJNAUT, C. (2006): «Organized Crime and its Control Policies», *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 14 y 3, pp. 307-327.
- PAOLI, L y REUTER, P. (2008): «Drug trafficking and ethnic minorities in Western Europe», *European Journal of Criminology*, 5 y 13, pp. 13- 37.
- SÁNCHEZ GARCÍA de PAZ, I. (2005): *La criminalidad organizada. Aspectos penales, procesales, administrativos y policiales*, editorial Dykinson, Madrid.
- SCHLOENHARDT, (1999): *Organised Crime and The Business of Migrant Trafficking: An Economic Analysis*. Australian Institute of Criminology, Canberra.
- SOLANA, J. (2004): «A secure Europe in a better world the European Security Strategy Civilian Perspective or Security Strategy?», *European Development Policy Confronting New Challenges in Foreign and Security Policy International Conference*, Berlín, 23 de noviembre de 2004.
- VAN DIJK, J. (2007): «Mafia markers: assessing organized crime and its impact upon societies», *Trends in organized crime*, 10, pp. 39-56.
- (2008): *The World of Crime. Breaking the Silence on Problems of Security, Justice and Development Across the World*, Thousand Oaks, Sage.
- VARESE, F. (2005): «How mafias migrate: The case of the Ndrangheta in Northern Italy», *Discussion Papers in Economic and Social History*, 59, University of Oxford.

ANDREA GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS  
Profesora de la Universidad Autónoma de Madrid

## **LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO EN LA UNIÓN EUROPEA**

### **Introducción**

El año 2010 ha traído un panorama radicalmente nuevo de la trinidad de Justicia, Libertad y Seguridad (JLS) en la Unión Europea. Varios factores explican esta situación; rápidamente enumerados, son:

1. La entrada en vigor, coincidiendo en el tiempo, de nuevas disposiciones de distinto rango, que sientan las bases de un ambicioso desarrollo.
2. El reforzamiento o culminación de procesos que ya estaban en marcha y el diseño de otros nuevos a corto y medio plazo.
3. La situación fáctica del ámbito JLS en la Unión Europea: un mayor conocimiento de la amenaza del terrorismo global, la percepción más acertada del crimen organizado transnacional, la necesidad de actuar en ámbitos geográficos lejanos: Afganistán, Irak y Somalia, la intuición de las consecuencias de hipotéticos escenarios catastróficos (en especial, derivados del cambio climático), etc.

El presente capítulo se propone presentar los aspectos más relevantes de esta nueva situación, con el foco puesto sobre la lucha contra el crimen organizado. Si en periodos anteriores la Unión Europea daba una importancia considerable a esta problemática, a partir de ahora se convierte en un elemento central de las iniciativas en marcha. Buena muestra de ello es la separación, el 1 de julio de 2010, de la antigua Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad en dos instancias: la Dirección General de Justicia y la Dirección General de Interior. Asimismo, se crean dos nuevas

Comisarías en la Comisión: la de Interior y la de Justicia, Derechos Fundamentales y Ciudadanía<sup>1</sup>.

Sin embargo, ceñirse al estudio de una faceta concreta, aún tan amplia como la del crimen organizado, conlleva el peligro de perder la perspectiva. Por ello conviene aclarar que la Unión Europea incide de manera prioritaria en la creación de un espacio en el que la sociedad ejerza sus derechos con plenitud y en libertad. En ese sentido, numerosas iniciativas se dirigen a garantizar los servicios al ciudadano, el respeto a la privacidad, la protección de colectivos vulnerables, la atención a las víctimas, la integración de sectores marginados o la garantía de una justicia eficaz y eficiente, entre otras. Ése es el núcleo de las políticas europeas; la lucha contra el crimen organizado es una de las formas de garantizarlo.

De este modo, en los siguientes apartados se aborda, en primer lugar, una descripción de los aspectos relevantes del nuevo panorama estratégico; a continuación, el papel de las agencias comunitarias en este nuevo panorama para terminar con una referencia a ciertos mecanismos de trabajo comunitarios con carácter transformador. La extensión del capítulo obliga a seleccionar las cuestiones que se consideran más importantes. Al final, se presentan algunas consecuencias para Europa y España, así como una propuesta de posibles medidas a adoptar también frente a ellas.

### **Panorama estratégico**

No existe un único documento estratégico, sino un *sistema estratégico de la Unión Europea*, reflejo de la propia idiosincrasia comunitaria: diverso a la par que disperso, complicado, legalista, tan retórico como posibilista, contradictorio, ambicioso, abierto, genérico y exhaustivo a la vez, declarativo y ejecutivo sin transición, fruto de procesos genuinamente europeos.

En lo que respecta a la lucha contra el crimen organizado, los principales elementos del sistema estratégico son: el Tratado de Lisboa, la Estrategia de Seguridad Interior y el Programa de Estocolmo.

---

<sup>1</sup> Parece contradictoria esta apuesta por un espacio común JLS y la separación en departamentos distintos. Lo que está claro, es que se trata de un esquema más parecido al de los Estados miembros individuales, lo cual no deja de tener cierto valor como declaración de intenciones.

## LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO EN LA UNIÓN EUROPEA

### EL TRATADO DE LISBOA

El Tratado de Lisboa<sup>2</sup> contempla algunas medidas que afectan a la estructura de seguridad europea, por lo que influyen, indirectamente, a la lucha contra el crimen organizado. El Tratado Fundamental de la Unión Europea (TFUE) mantiene que:

«Las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros se aplicarán a los siguientes ámbitos principales: (...) el espacio de libertad, seguridad y justicia» (artículo 4.2.j del nuevo TFUE).

Es de recordar que el texto derogado mencionaba la finalidad de:

«Establecer progresivamente un espacio de libertad, de seguridad y de justicia» (antiguo artículo 61).

Lo importante, pues, es que el TFUE ya considera constituido este espacio y, en consecuencia, establece las bases de su desarrollo, para lo cual se genera una compleja estructura independiente de, aunque relacionada con los Estados miembros. De hecho, el espacio de JLS es el objeto del Título V del TFUE.

Dentro de esta nueva estructura comunitaria, el TFUE crea lo que ha venido en llamarse Comité Operativo de Seguridad Interior (COSI)<sup>3</sup>, dentro del Consejo. El TFUE es fiel a una técnica normativa comunitaria que se limita a constituir órganos apenas esbozados y dejar que la realidad los vaya dando forma)<sup>4</sup>. De este modo, basta con un artículo (el 71) para establecer su finalidad:

«Garantizar dentro de la Unión el fomento y la intensificación de la cooperación operativa en materia de seguridad interior», su misión principal propiciar «la coordinación de la actuación de las autoridades competentes de los Estados miembros» y pocas pro-

---

<sup>2</sup> Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea –que pasa a llamarse TFUE–, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 (DOUE 2007/C306/01). Entró en vigor el 1 de diciembre de 2009.

<sup>3</sup> El TFUE no le da un nombre. La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea lo denomina Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior. En cualquier caso, se ha impuesto el acrónimo COSI.

<sup>4</sup> Por sorprendente que parezca, esta técnica funciona, aunque no es un paradigma de eficiencia.



## LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO EN LA UNIÓN EUROPEA

visiones más «podrán participar en sus trabajos los representantes de los órganos y organismos de la Unión afectados. Se mantendrá informado de dichos trabajos al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales.»

El COSI empieza a funcionar en enero de 2010, justo con la Presidencia de España. Se plantean cuestiones como el nivel de representatividad, sus funciones concretas, la coexistencia con otros comités y cuerpos comunitarios, etc. Poco a poco, se van concretando.

Así, el primer presidente es el director general de la Policía y la Guardia Civil, marcando su orientación eminentemente operativa, si bien mantiene cierta capacidad política. Dado que, en paralelo a su nacimiento, se está preparando la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea, se recurre a ésta para definir sus funciones. Así, establece que el COSI:

«Se encargará de que exista una estricta cooperación entre los organismos de la Unión Europea y los órganos implicados en la seguridad interior de la Unión Europea –Agencia Europea de Policía (Europol), Escuela Europea de Policía (CEPOL), Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores (Frontex), Agencia Europea de las Redes de Información (ENISA) y Centro Conjunto de Sistemas para el Análisis de Inteligencia (SITCEN)–, así como velar por el “avance en el desarrollo, control y aplicación de la Estrategia de Seguridad Interior”.»

No es poco para un recién nacido, aunque aún está por ver cómo se relaciona con la nueva Dirección General de Interior.

Otro órgano novedoso es la *Fiscalía Europea*, que el Tratado esboza como posibilidad (artículo 86 del TFUE), derivada de la Unidad de Cooperación Judicial de la Unión Europea (Eurojust) y en colaboración con Europol.

Si bien su existencia queda condicionada a que se apruebe en el futuro (para lo cual el Tratado expone varias posibilidades), ya le atribuye la función de defensa penal de los intereses económicos de la Unión Europea, aunque puede ampliarse a:

«La lucha contra la delincuencia grave que tenga una dimensión transfronteriza.»

Uno de los puntos más destacados de esta figura es que:

«Ejercerá ante los órganos jurisdiccionales competentes de los Estados miembros la acción penal relativa a dichas infracciones.»

Lo cual equivale, en la práctica, a constituir un Código Penal Federal en la Unión Europea<sup>5</sup>. Aún es pronto para prever su evolución, pero parece probable que acabe constituyéndose (el Plan de Acción del Programa de Estocolmo contempla una propuesta para su instauración, o no, en el año 2013) y la lógica permite suponer que la protección de la vida, entre otros derechos, por ejemplo, tiene tanta o más razón de ser que la de los intereses financieros de la Unión Europea, por lo que la Fiscalía Europea debería ampliar sus atribuciones a la lucha contra el crimen organizado.

En otro orden, el Tratado de Lisboa añade al Título V (espacio de JLS) del TFUE un nuevo Capítulo IV, sobre cooperación judicial en materia penal, así como un Capítulo V, dedicado a la cooperación policial. Algunos de los principales puntos de interés (parte de los cuales se tratarán más adelante) son:

1. El reconocimiento mutuo de sentencias, el reforzamiento de la cooperación judicial y la creación también de estándares jurídicos y procesales.
2. La posibilidad de que la normativa comunitaria establezca mínimos penales para las normas nacionales en materia de delincuencia grave transfronteriza, al menos en los siguientes casos: el terrorismo, la trata de seres humanos y la explotación sexual de mujeres y niños, el tráfico ilícito de drogas, el tráfico ilícito de armas, el blanqueo de capitales, la corrupción, la falsificación de medios de pago, la delincuencia informática y la delincuencia organizada.
3. Los tres bloques prioritarios de cooperación policial: el tratamiento común de la información, la formación e interoperabilidad en materia de seguridad y el establecimiento de técnicas comunes de investigación.
4. El papel protagónico de la Eurojust (con la citada Fiscalía Europea) y Europol.

---

<sup>5</sup> Feliz expresión del profesor de Estudios Europeos Contemporáneos de la Universidad de Sussex, Jörg Monar (Seminario «Una Estrategia de Seguridad Interior para la Unión Europea», Universidad Complutense de Madrid, 15 de diciembre de 2009).

## LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO EN LA UNIÓN EUROPEA

### 5. La posibilidad de actuación supranacional de las Fuerzas de Seguridad de los Estados miembros.

#### LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD INTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA

La elaboración, por primera vez, de la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea<sup>6</sup> dio lugar a numerosas expectativas y debates entre autoridades, expertos, académicos e, incluso, profesionales de las Fuerzas de Seguridad. Básicamente, se trataba de dilucidar si debía elaborarse un documento de transformación de la realidad o de reflejo de la misma<sup>7</sup>. En gran medida esto se debe a un análisis demasiado aislado de la Estrategia de Seguridad Interior, en lugar del sistema estratégico completo. Realmente, es imposible que un solo documento recoja tantos extremos; o, más bien, es imposible que la Unión Europea llegue a un acuerdo para elaborarlo en un plazo de tiempo realista, menos aún en un periodo de transición como ha sido el primer semestre del año 2010. La política transformadora existe, pero es más descentralizada de lo que se podría pensar y se desglosa en numerosas iniciativas.

La propia Estrategia de Seguridad Interior afirma, en la presentación, que:

«No pretende crear por sí misma ninguna nueva competencia, sino integrar las estrategias actuales y los enfoques conceptuales, y *reconociendo el marco constituido por el Programa de Estocolmo*» (la cursiva es de la propia Estrategia).

Es decir, se concibe a sí misma como una especie de recapitulación del sistema estratégico y asume que hay muchas otras medidas e iniciativas de similar (incluso superior) categoría; bien es cierto que también posee algunos rasgos de cajón de sastre: lo mismo aparecen grandes principios rectores que medidas tan específicas como la creación de un registro de pasajeros de la Unión Europea.

---

<sup>6</sup> Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea «Hacia un modelo europeo de seguridad», aprobada por el Consejo de Justicia e Interior de la Unión Europea el 25 de febrero de 2010.

<sup>7</sup> Posiblemente quien mejor lo expresado es el investigador Félix Arteaga, en *ARI* 75/2010, de 21 de abril, La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea: «(...) se desprenden dos posibles interpretaciones de la estrategia: una finalista, por la que el efecto de la estrategia se agota en su propia aprobación, y otra instrumental, por la que la estrategia sirve para transformar la seguridad interior europea (...) en conjunto, hacen que el documento se parezca más a una declaración de intenciones que a una guía de transformación.»

Además, algunos aspectos de la Estrategia de Seguridad Interior prácticamente derivan del Programa de Estocolmo, sobre todo en las amenazas y desafíos a los que se enfrenta la Unión Europea en este ámbito y la enumeración de instrumentos de respuesta, por lo que no se trata de una gran aportación. Sin embargo, sí funciona como marco de referencia al determinar 10 líneas estratégicas de acción para garantizar la seguridad interior de la Unión Europea en los próximos años, las cuales recogen y explican diversos principios presentes en todo el sistema estratégico. Las principales consecuencias de estas líneas, en relación con el crimen organizado, son:

1. La necesidad de una actuación conjunta y coordinada de diversos ámbitos que, relacionados entre sí, aún se mantienen compartimentados. Por un lado, se trata de estrechar la coordinación entre las Fuerzas de Seguridad, las Aduaneras y Fronterizas, el Sector Judicial, las diversas autoridades e instituciones oficiales y el sector privado, entre otros (líneas primera y tercera). Por otro, se hace necesario armonizar las actuaciones desde el orden local hasta el comunitario e incluso el extracomunitario (líneas primera y novena).
2. La definición de espacios comunes de reconocimiento o actuación supraestatal: cooperación policial y judicial, así como gestión común de fronteras (líneas quinta, sexta y séptima).
3. El apoyo a iniciativas en marcha para homogeneizar procedimientos, especialmente en materia de intercambios de información, elaboración de inteligencia y obtención de evidencias procesales, plataformas comunes y formación conjunta (líneas tercera, cuarta y séptima).

Lo anterior no se refiere de manera directa, ni tampoco exclusiva, a la lucha contra el crimen organizado, pero es evidente que contribuye a fortalecer la misma. En cuanto a eso, la propia Estrategia reconoce que:

«Es necesaria una estrategia para prevenir y luchar contra amenazas tales como la delincuencia organizada.»

Por último, la Estrategia de Seguridad Interior termina de una manera peculiar, ya que la frase postrera dispone que:

«La Comisión estudiará la viabilidad de la creación de un Fondo de Seguridad Interior para promover la aplicación de la Estrategia de Seguridad Interior» (derivado, en realidad, del Programa de Estocolmo, que es anterior en el tiempo).

## LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO EN LA UNIÓN EUROPEA

Ciertamente, la Comisión dedica fondos considerables a este apartado: sólo el Programa-Marco de Seguridad y Defensa de las Libertades cuenta con 745 millones de euros en el periodo 2007-2013<sup>8</sup>.

### EL PROGRAMA DE ESTOCOLMO

El Programa de Estocolmo<sup>9</sup>, junto con su complementario Plan de Acción por el que se aplica<sup>10</sup>, es, sin duda, el Documento más importante del sistema estratégico: por su proceso de elaboración, por la garantía de ser continuación de los Programas anteriores (Tampere y La Haya), por el equilibrio (imperfecto) entre el posibilismo y el desafío, por el nivel de detalle suficiente y, lo más importante, por su carácter ejecutivo<sup>11</sup>. En él se muestra claramente el proceso transformador del que se ha venido exponiendo.

En lo que más afecta al crimen organizado, el Programa contribuye de varias maneras. La más directa es la definición de las amenazas delictivas a las que la Unión Europea, en su conjunto, deben enfrentar: trata de seres humanos, explotación sexual de menores y pornografía infantil, delincuencia cibernética, delincuencia económica y corrupción y tráfico de drogas; sin embargo, deja abierta la puerta a todas las formas de delincuencia grave y organizada en sentido genérico. Y, si bien la Estrategia de Seguridad Interior consideraba necesaria una estrategia contra la delincuencia organizada, el Programa y el Plan le dan a ésta un carácter genérico y se inclinan por una aproximación más pragmática al citar o demandar estrategias específicas: contra el tráfico y trata de seres humanos (para el año 2011), para la

---

<sup>8</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y el Parlamento Europeo COM(2005)124, de 6 de abril, por la que se establece un Programa-Marco de Seguridad y Defensa de las Libertades para el periodo 2007-2013.

<sup>9</sup> Programa de Estocolmo «Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano», aprobado por el Consejo Europeo, 2 de diciembre de 2009, publicado en el DOUE 2010/C 115/01, de 4 de mayo de 2010.

<sup>10</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 22 de abril de 2010, por el que se remite a las Delegaciones el Documento de la Comisión COM(2010)171, «Plan de Acción por el que se aplica el Programa de Estocolmo».

<sup>11</sup> El Plan de Acción contempla 340 medidas hasta el año 2014. De ellas, la Comisión tiene responsabilidad en 329 (316 de manera exclusiva), lo que supone casi el 97%. Los Estados miembros participan en 15 (sólo cuatro en exclusiva). Este desequilibrio muestra la existencia real de una actuación de la Unión Europea por encima de la de los Estados miembros.

investigación financiera (año 2012), para la gestión de identidad y contra los delitos de usurpación de la misma (año 2012), etc.<sup>12</sup>.

Junto a ello, el Programa y su Plan de Acción inciden en el reforzamiento de instancias ya existentes: otorgan amplias responsabilidades a Europol y, en menor medida, Eurojust, Frontex, CEPOL, entre otras; fortalecen los Centros de Cooperación Policial y Aduanera, las redes de expertos (en especial, la Red Judicial Europea y la Red de Prevención de la Delincuencia); establecen calendarios para aplicar medidas de cooperación y de integración y normalización de procedimientos. También proponen la creación de nuevos órganos e instrumentos en el mismo sentido: solicita la instauración de un Observatorio Europeo de Prevención de la Delincuencia (ENISP), y una plataforma de alerta a escala europea para la ciberdelincuencia, así como otra para la gestión operativa de sistemas informáticos; establece nuevos sistemas de información, como el Registro de Pasajeros, otro Registro de Condenados y un tercer Registro de Antecedentes Policiales<sup>13</sup>.

Destaca en el Programa la extensión y la intención de promover iniciativas en el *ámbito procesal y judicial*, probablemente debido a que está menos integrado y más alejado de la tecnología que el resto de sectores afectados por el espacio JLS. Son numerosas las provisiones para establecer mínimos penales comunes en la Unión Europea, reconocimientos mutuos, intercambios, encuentros, formación homogénea, uso de nuevas tecnologías, etc. Es, sin duda, una oportunidad para avanzar en este campo, tanto en la Unión Europea como en los Estados miembros.

En otro orden, se sigue incidiendo en la cooperación exterior, lo cual muestra que la Unión Europea, en el espacio JLS, se considera a sí misma un actor independiente. Por último, solicita a la Comisión:

«Estudiar la viabilidad de la creación de un fondo de seguridad interior destinado a promover la aplicación de la Estrategia de Seguridad Interior, a fin de que se traduzca en una realidad práctica.»

Puesto que este *Documento* es fruto de una iniciativa del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, es obligado señalar una característica no muy evidente en el Programa de Estocolmo y, en general, en todo el sistema estratégico comunitario: la *ausencia de participación de las*

---

<sup>12</sup> Sin olvidar que hay otras estrategias europeas anteriores, como la de drogas (2005-2012).

<sup>13</sup> Todo ello sometido a estrictas prevenciones de protección de datos y garantías personales, cuestión que ocupa un importante lugar en el sistema estratégico. Conviene tenerlo presente para no dar la impresión de un espacio JLS obsesionado con la seguridad.

*Fuerzas Armadas*<sup>14</sup>. Esto es aún más evidente si se tiene en cuenta la voluntad de integrar diferentes sectores: policial, judicial, financiero, privado, tecnológico, de protección civil, etc. Quizás es demasiado pronto para que la Unión Europea aborde esta cuestión, teniendo en cuenta los cambios tan rápidos que está acometiendo y que el tema no está exento de aristas. Sin embargo, no cabe duda de que existen amenazas y misiones que requieren que las Fuerzas Armadas se unan a esa lista de actores.

## Agencias comunitarias

### LA EUROPOL

La Europol ha sufrido una transformación paulatina y considerable desde su constitución<sup>15</sup>. Quizás lo más importante de la Europol actual no viene dado por los cambios normativos, aún siendo estos relevantes, sino por la propia situación fáctica del organismo. Hay que tener en cuenta que las Fuerzas de Seguridad suelen ser muy celosas de la seguridad de su información y sus procedimientos, además de que el trabajo investigador tiende a centrarse, por su inercia, en el corto plazo. En este contexto, la Europol de los primeros años (muy poco independiente) se dedicaba, sobre todo, a recabar información pasiva<sup>16</sup> que las instituciones de los Estados miembros enviaban voluntariamente. Con esta información, podía elaborar los primeros informes de inteligencia de la Unión Europea que, aunque con un marcado sesgo cuantitativo, permitían dibujar una aproximación al fenómeno criminal europeo; así, los informes de situación del crimen organizado en la Unión Europea. Poco a poco, la Europol fue señalando carencias y proponiendo soluciones, a la vez que se empezaba a apreciar su

---

<sup>14</sup> Sólo la Estrategia de Seguridad Interior hace un apunte rápido a la participación de la Unión Europea en la gestión civil de crisis, dentro de la dimensión exterior de seguridad, mediante la colaboración de los órganos competentes en seguridad interior con «todos los demás servicios involucrados en el terreno (militares, diplomáticos, servicios de emergencia, etc.)».

<sup>15</sup> La historia de la Europol no es objeto de este trabajo. Existe un buen documento en su página web [www.europol.europa.eu](http://www.europol.europa.eu), titulado *Ten years of Europol. 1999-2009*.

<sup>16</sup> Se denomina información pasiva a la que ya ha sido explotada por una institución, mientras que la activa es la que aún se halla en fase de explotación. Por ejemplo, en el marco de una investigación de crimen organizado, los objetivos de la misma son información activa y pasan a ser información pasiva cuando se les detiene. Por tanto, para la Europol es mucho más valioso recibir la información activa, porque entre otras cosas, permite coordinar acciones en varios Estados miembros *antes* de la detención de esas personas.

conocimiento de la problemática criminal de la Unión Europea. Con ello, Europol adquirió argumentos convincentes para despertar la confianza de las Fuerzas de Seguridad y solicitar información activa, gracias a lo cual pudo coordinar investigaciones conjuntas (reforzando su papel), elaborar una mejor inteligencia y proponer procedimientos de actuación comunes, entre otras cosas.

En definitiva, la Europol se fue cargando de autoridad ante las propias Fuerzas de Seguridad y ante las instituciones europeas. En correspondencia, la Unión Europea le iba encomendando funciones de mayor envergadura, lo cual se reflejaba en diversas reestructuraciones y ampliaciones de Europol. Fue significativo que, en el año 2002, la Europol se designara como punto central de contacto para la lucha contra la falsificación del euro: era su primera misión con cierta capacidad de mando sobre las Fuerzas de Seguridad y, de alguna manera, permitió evolucionar el desarrollo de su sistema informático.

En paralelo a lo anterior, la Unión Europea afronta el mayor crecimiento de su historia con la inclusión de 12 nuevos Estados miembros, casi todos democracias recientes con un pasado común. Europol, entonces, se convierte en una referencia fundamental para que las Fuerzas de Seguridad de los nuevos Estados miembros apliquen procedimientos «europeos» de actuación policial, en especial investigación e inteligencia. Estas nuevas fuerzas ya no necesitan acostumbrarse a la Europol, como las de los «viejos» Estados miembros, sino que asumen de manera natural su función. Nuevamente, la Europol se ve reforzada, recibe información más cualificada, conoce los procedimientos más efectivos, etc. Y, en respuesta, empieza a elaborar mejor inteligencia (como los informes estratégicos sobre la amenaza del crimen organizado –OCTA– y el terrorismo –TE-SAT<sup>17</sup>–, así como a diseñar sistemas de comunicación y de análisis más útiles.

Finalmente, Europol se acaba convirtiendo, por sus propios méritos (y con el respaldo de la Unión Europea y varios Estados miembros<sup>18</sup> en *piedra angular de la inteligencia policial de la Unión Europea*. De este modo, se lleva a cabo un cambio normativo que refleja el nuevo estatus de

---

<sup>17</sup> OCTA (*Organised Crime Threat Assessment*); el primero data de 2006. TE-SAT (*Terrorism Situation and Trend Report*); el primero se redactó en el año 2007. El OCTA y el TE-SAT son remitidos al Consejo para que éste los tenga en cuenta en sus decisiones. Pueden encontrarse las versiones públicas de ambos en la *web* de la Europol.

<sup>18</sup> Ningún Estados miembros se opone abiertamente, pero hay bastantes que se limitan a dejarse llevar.



## LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO EN LA UNIÓN EUROPEA

la Europol, que en el año 2010 se convierte en agencia comunitaria<sup>19</sup>; esto refuerza grandemente su papel (sobre todo, le da mucha más autonomía respecto a los Estados miembros), si bien es preciso un tiempo para su consolidación como tal. Los rasgos más destacados de esta nueva Europol son:

1. Su configuración como *principal órgano de inteligencia policial de la Unión Europea*, como reflejan los informes estratégicos OCTA y TE-SAT.
2. El desarrollo de herramientas analíticas y tecnológicas de trabajo interno y de apoyo a los Estados miembros que se van convirtiendo en referencia homogeneizadora.
3. La creación de nuevos AWF<sup>20</sup> cada vez más activos, que impulsan frecuentes reuniones (tanto de inteligencia como operativas).
4. La presencia de enlaces de terceros países: Estados Unidos, Rusia, Australia, Colombia, por ejemplo y alianzas con otros organismos: Eurojust, Interpol, Organización de Naciones Unidas (ONU), CEPOL, entre otros.
5. La participación esencial de la Europol en los principales proyectos estratégicos de la Unión Europea acerca de gestión de la información, de interoperabilidad del personal y de normalización de procedimientos (se tratan en el apartado tercero).

Reflejo de lo anterior, la Estrategia de Europol 2010-2014<sup>21</sup> define tres objetivos principales: convertirse en el principal centro de apoyo para las operaciones de las Fuerzas de Seguridad de la Unión Europea, erigirse en el centro de información criminal de la Unión Europea y aumentar sus capacidades como centro de referencia de procedimientos de las Fuerzas de Seguridad de la Unión Europea. Gran parte de ello es continuación de trabajos anteriores.

Fruto de todo ello, la Europol cuenta con más de 600 personas en plantilla y ha de recibir un nuevo edificio, construido expresamente para la agencia, en el año 2011. Una considerable potencia humana en inteligencia.

---

<sup>19</sup> Decisión del Consejo 2009/371/JAI, de 6 de abril, por la que se crea la Europol. Se suele conocer como Decisión Europol. Entró en vigor el 1 de enero de 2010.

<sup>20</sup> Los Ficheros de Análisis, AWF (*Analysis Work File*), se constituyen sobre problemáticas criminales concretas que afectan a varios Estados miembros. Por ejemplo, sobre tráfico de hachís, sobre contrabando, sobre fraude, etc.

<sup>21</sup> Comunicación de Europol al COSI 6517/10, de 22 de febrero: *Europol Strategy 2010-2014*.

## LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO EN LA UNIÓN EUROPEA

### LA EUROJUST

La Eurojust, nace en el año 2002<sup>22</sup> con la finalidad de luchar contra la delincuencia grave en la Unión Europea, en especial mediante la coordinación de actuaciones procesales. Hay que tener en cuenta que poco antes se había implantado el principio de reconocimiento mutuo en materia penal entre los Estados miembros y ese mismo año se crea la Orden Europea de Detención y Entrega (se exponen en este apartado), por lo que la Eurojust tiene como misión primera el reforzamiento de la incipiente confianza entre los Estados miembros. En ese sentido, es de gran ayuda para la agilización de comisiones rogatorias y comunicaciones entre autoridades judiciales de la Unión Europea, y también para coordinar actuaciones mediante reuniones entre todos los implicados; otras capacidades son ejercidas en menor grado, quizá porque aún no se ha creado una cultura suficiente, lo cual siempre requiere tiempos más prolongados que en la cooperación policial, por ejemplo.

Precisamente la Eurojust se ve potenciado en el año 2009 con un impulso normativo del Consejo que se refleja en el Programa de Estocolmo. Se pretende con ello que cumpla un papel fundamental en el desarrollo de las iniciativas de procesales y judiciales de la Unión Europea. Entre los aspectos más relevantes del nuevo papel de la Eurojust, cabe destacar:

1. Una estrecha colaboración con Europol, incluyendo el intercambio de información entre ambas agencias y la promoción de equipos conjuntos de investigación. Ambas Agencias firmaron un acuerdo el 1 de octubre de 2009 (sustituye uno anterior del año 2004).
2. La capacidad para promover que los Estados miembros inicien actuaciones sobre hechos concretos. Ya existía en sus comienzos, pero apenas se ha aplicado. El Plan de Acción del Programa de Estocolmo establece que esté reglamentado para el año 2012.
3. La creación de la Fiscalía Europea a partir de la Eurojust, como se ha explicado. En unión al punto anterior, incrementa considerablemente la capacidad de acción de la Eurojust.

---

<sup>22</sup> Decisión del Consejo 2002/187/JAI, de 28 de febrero, por la que se crea la Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia. Es enmendada por la Decisión del Consejo 2003/426/JAI, de 18 de junio, y, sobre todo, por la Decisión del Consejo 2009/426/JAI, de 16 de diciembre de 2008, por la que se refuerza la Eurojust. Puede encontrarse la versión consolidada en la Nota del Consejo 5347/3/09, de 15 de julio.

## LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO EN LA UNIÓN EUROPEA

4. La adopción, para el año 2012, de una estructura interna que incremente la eficacia de la Eurojust.
5. La potenciación de la actuación exterior de Eurojust mediante acuerdos con terceros países y organismos internacionales, así como con la participación en investigaciones conjuntas con países ajenos a la Unión Europea.

En resumen, la Unión Europea pretende que la Eurojust adquiera un protagonismo en su ámbito similar al de Europol en el suyo (teniendo en cuenta que ambos se solapan) y ha creado las condiciones para que ello ocurra. Los Estados miembros pueden impulsarlo, pero está en manos de la agencia conseguirlo.

### OTRAS AGENCIAS

El sistema estratégico contempla otras agencias cuya relación con el crimen organizado, aun siendo relevante, es menos directa que la de Europol y Eurojust. Entre las existentes, cabe mencionar a CEPOL, se explica en el apartado «Eurojust», p. 47), Frontex<sup>23</sup>, la ENISA<sup>24</sup>, la Agencia de los Derechos Fundamentales Relativo a la Cooperación Judicial y Policial en Materia Penal (FRA)<sup>25</sup> y los nuevos órganos previstos por el Programa de Estocolmo y su Plan de Acción: el Observatorio para la Prevención de la Delincuencia (previsto para el año 2013) y la Agencia para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (para el año 2012).

Resulta, en cambio, un poco sorprendente y decepcionante la escasa atención que se presta a la Oficina Europea de Lucha Antifraude (OLAF)<sup>26</sup>, heredera de la Unidad de Coordinación de la Lucha Antifraude (UCLAF)<sup>27</sup>;

---

<sup>23</sup> Constituida por Reglamento (CE) número 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre. Enmendado por el Reglamento (CE) número 863/2007 del Parlamento y del Consejo, de 11 de julio.

<sup>24</sup> *European Network and Information Security Agency*. Constituida por Reglamento (CE) número 460/2004 del Parlamento y el Consejo, de 10 de marzo; ampliado por Reglamento (CE) 1007/2008 del Parlamento y el Consejo, de 24 de septiembre.

<sup>25</sup> *European Union Agency for Fundamental Rights*. Constituida por Reglamento (CE) número 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero.

<sup>26</sup> Creada por Decisión de la Comisión 1999/352/CE, de 28 de abril. Dispone de un amplio repertorio normativo relacionado y con un manual de procedimientos operativos de mayo de 2009.

<sup>27</sup> Creada en el año 1988 como parte de la Secretaría General de la Comisión. Junto a la UCLAF había otras tres unidades distintas de lucha contra el fraude en diversas Direcciones Generales de

sólo el Plan de Acción la menciona de manera genérica. Es cierto que su carácter es fundamentalmente administrativo, pero ha contribuido de manera decisiva a la lucha contra la delincuencia financiera, la creación de procedimientos, la coordinación entre Estados miembros, el impulso de normativa, la colaboración con otras agencias, la actuación extracomunitaria, etc. ¡desde el año 1988! Actualmente, Europol ha asumido gran parte de sus responsabilidades y eso ha eclipsado a la OLAF<sup>28</sup>. Parece deseable que recupere su propio peso y se integre en el sistema estratégico, al que puede aportar amplia experiencia y conocimientos técnicos.

### **Las iniciativas estratégicas**

Se ha escogido esta denominación para explicar una serie de medidas en curso, o previstas, cuya puesta en marcha supondrá una transformación respecto a la situación anterior; algunas, incluso, contienen el término «estrategia» en su denominación. No responden a una política o una intención únicas para desarrollarlas, sino que tienen unos orígenes, desarrollos, diseños y participantes muy diversos. Sin embargo, todas responden a los principios establecidos por las instancias y normativas de la Unión Europea, ya que, al fin y al cabo, beben de esas fuentes. De alguna manera, es un equilibrio entre fuerzas centrífugas y centrípetas. El propio origen e impulso de las medidas es bastante heterogéneo, ya que intervienen los grupos policiales del Consejo de la Unión, la Comisión, los Estados miembros (sobre todo, durante las Presidencias), las Agencias Comunitarias y también las Fuerzas de Seguridad (por ejemplo, presentando proyectos para ser financiados por la Comisión).

La gran cantidad de iniciativas impide explicarlas todas, de modo que se han escogido las que se consideran más significativas. Para su exposición, se seguirá el criterio clasificador del artículo 87.2 del nuevo TFUE:

«Gestión de la información, formación e interoperabilidad del personal y normalización de procedimientos. No obstante, es preciso aclarar que la separación entre estos tres ámbitos es bastante difusa.»

---

la Comisión: en Agricultura, en Aduanas y en Fondos Estructurales; de ahí el nombre de Unidad Coordinadora. En el año 1995, todas las unidades antifraude se funden en la UCLAF.

<sup>28</sup> Algunos autores sostienen que la OLAF ha contribuido a «autoeclipsarse».

## LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO EN LA UNIÓN EUROPEA

Antes de entrar en ella, es necesario tener presente el conocido como Principio de Convergencia<sup>29</sup>, que promueve estrechar la cooperación operativa entre las Fuerzas de Seguridad de la Unión Europea mediante una serie de mecanismos: formación conjunta, intercambio de personal, creación de redes de expertos, fomento de estudio de idiomas, uso de equipamiento conjunto o estandarizado, redacción de manuales, guías y documentos de buenas prácticas de ámbito comunitario, desarrollo de plataformas y bases de datos conjuntas, promoción de ejercicios, operaciones e investigaciones conjuntas, adopción de instrumentos legislativos conjuntos, etc. Este principio impregna todas las iniciativas y, en definitiva, con él se pretende (y, en ocasiones, lo financia la Unión Europea) la homogeneización de actuaciones de todo tipo en materia de seguridad interior.

### LA GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN

El artículo 87.2.a del TFUE se refiere al desarrollo de la cooperación policial mediante medidas relativas a:

«La recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de información pertinente.»

Recientemente, la Comisión ha hecho, por vez primera, una amplia y valiosa recopilación de estas iniciativas, mediante el Documento «Panorama general de la gestión de la información en el espacio de libertad, seguridad y justicia»<sup>30</sup>. En él se reflejan los principios rectores de este desarrollo (aunque en parte es una extrapolación *a posteriori*, pero conformarán las que se pongan en marcha).

Ya existen repositorios y sistemas de comunicación comunes en la Unión Europea, como el conocido Sistema de Información Schengen (SIS), Eurodac (sobre solicitudes de asilo), el Sistema de Información Aduanera (SIA) y la base de datos de Identificación de Expedientes Aduaneros (FIDE), FIUnet (comunicación entre unidades de inteligencia financiera), entre otros, además de los sistemas de la Europol. Dando un paso más respecto a ellos, existe un conjunto de medidas para dar un tratamiento homogéneo a toda la información de interés criminal en la Unión Europea.

---

<sup>29</sup> Documento 14069/08, de 24 de octubre, del Consejo de la Unión Europea: «Conclusiones sobre el principio de convergencia y la estructuración de la seguridad interior».

<sup>30</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo COM(2010)385, de 20 de julio: «Panorama general de la gestión de la información en el espacio de JLS».

La base es la Estrategia de Gestión de la Información<sup>31</sup>, que persigue optimizar el intercambio de información en el ámbito de la seguridad interior de la Unión Europea. Esto implica identificar qué tipos de información existen en la Unión Europea, qué contienen, qué requisitos de uso tienen, qué formato siguen, qué procedimientos de intercambio hay, qué sistemas se utilizan, entre otros extremos. A partir de ahí, se intenta avanzar en el aprovechamiento al máximo de los sistemas existentes y el impulso de otros nuevos, cuyo diseño funcional deriva del proceso identificador anterior, para conseguir intercambios de información más rápidos, completos, útiles, enfocados a cada cuestión y ajustados a todos los derechos.

La Estrategia de Gestión de la Información está relacionada con la Estrategia Europea de Interoperabilidad<sup>32</sup>, la definición de un Modelo Europeo de Información Policial y un Formato Universal de Mensaje (incluidos dentro del Plan de Acción), así como con otras varias iniciativas:

1. El *principio de disponibilidad*, que obliga a que: «en todo el territorio de la Unión, un funcionario de policía de un Estado miembro que necesite información para llevar a cabo sus obligaciones pueda obtenerla de otro Estado miembro y que el organismo policial del otro Estado miembro que posea dicha información la facilitará para el propósito indicado, teniendo en cuenta el equilibrio de las investigaciones en curso en dicho Estado»<sup>33</sup>. Es decir, se hace obligatorio el intercambio de información policial.
2. La *Iniciativa Sueca*<sup>34</sup>, que profundiza en la obligatoriedad del intercambio de información (incluso debiendo proporcionarla sin petición previa, cuando pueda ser relevante para otros Estados miembros) y establece plazos estrictos para las peticiones (ocho horas en casos urgentes, 14 días en los normales, aunque ambos tienen sus matices), además de regular los criterios de protección de datos, confidenciali-

---

<sup>31</sup> Documento 16637/09, de 25 de noviembre, del Consejo de la Unión Europea: «Proyecto de conclusiones del Consejo sobre una estrategia de gestión de la información para la seguridad interior de la Unión Europea», aprobadas por el Consejo en su reunión de 30 de noviembre y 1 de diciembre. El Plan de Acción viene establecido por el Documento 6660/10, de 2 de marzo.

<sup>32</sup> Presentada por la Dirección General de Informática de la Comisión el 13 de junio de 2008. Persigue la interoperabilidad organizativa, semántica, procedimental, tecnológica, etc. en todos los ámbitos de la Unión Europea.

<sup>33</sup> Apartado 2.1 del Programa de La Haya.

<sup>34</sup> Decisión-Marco 2006/960/JAI del Consejo, de 18 de diciembre, sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea.

dad y procedimientos. No sólo se trata de ser cooperadores, sino de tener agilidad.

3. La instauración de una Plataforma de Intercambio de Información Policial (PIEP)<sup>35</sup>, que busca establecer un portal de acceso común a todas las fuentes de información para todas las Fuerzas de Seguridad de la Unión Europea, desarrollando los sistemas necesarios para ello e integrando los contenidos comunes. A grandes rasgos, una red policial única en la Unión Europea.
4. Los mecanismos definidos originalmente por el Tratado de Prüm<sup>36</sup>, que permiten el intercambio automático de datos de ADN, huellas dactilares e información sobre vehículos. El grado de aplicación es desigual, por cuestiones técnicas y de implementación en cada país. En este momento, España intercambia datos de ADN con: Alemania, Austria, Luxemburgo, Holanda y Eslovenia, de huellas con: Alemania y Austria y de matrículas de vehículos con: Alemania, Austria, Francia, Holanda y Luxemburgo. Además, establece otras medidas como actuaciones y patrullas conjuntas, escoltas en vuelos, apoyos en repatriaciones, etc.

También es preciso mencionar que se encuentran en diversas fases de desarrollo otros repositorios comunes, entre los que cabe citar el Sistema de Información de Visados (VIS), un registro europeo de pasajeros (complementado con un sistema de entrada y salida y un programa de viajeros registrados), un sistema de información europeo de antecedentes penales, otro sistema europeo de fichero policial y algunas iniciativas menores.

Otro aspecto del intercambio de información lo constituyen las *plataformas comunes de actuación*, que pueden revestir la forma de centros o

---

<sup>35</sup> *Police Information Exchange Platform* (nombre provisional). Es una propuesta de la Presidencia española de la Unión Europea. Puede encontrarse el *business concept* en el Documento 11117/10, de 15 de junio, del Consejo de la Unión Europea. El autor forma parte del grupo de expertos que está diseñando la Plataforma.

<sup>36</sup> El 27 de mayo de 2005, siete países de la Unión Europea firmaron el Tratado de Prüm, con objeto de impulsar la cooperación transfronteriza, en particular contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la inmigración ilegal: Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia, Luxemburgo y Países Bajos. A instancias de Alemania y ante el interés de más Estados miembros, las provisiones del Tratado de Prüm se integraron en el acervo comunitario mediante las Decisiones del Consejo 2008/615/JAI y 2008/616/JAI, ambas de 23 de junio. Debido a esta peculiaridad normativa, se suele referir a este conjunto como Convenio Prüm, Convención Prüm, Tratado de Prüm o Decisión de Prüm, indistintamente. A veces, basta sólo con Prüm.

de foros. En ellas, no sólo se intercambia información en directo, sino que pueden adoptarse unas primeras medidas de actuación conjunta de carácter preventivo o represivo. Por ejemplo, existen dos Centros de Lucha Contra el Narcotráfico por Mar: el MAOC-N<sup>37</sup> (Lisboa) y el CECLAD-M<sup>38</sup> (Tolón); en África Occidental existen las Plataformas de Ghana y de Dakar, foros donde los oficiales de enlace de los países de la Unión Europea coordinan información y actuaciones. Es significativo observar cómo estas iniciativas surgen al margen de instituciones europeas y, poco a poco, se van comunitarizando; otro ejemplo de que la balanza se inclina hacia la Unión Europea en relación con el espacio JLS.

En suma, la Unión Europea dibuja una tendencia a la consolidación de una *comunidad de información* en el ámbito de seguridad interior a la que seguirá una automatización de los procedimientos y, en el futuro, una comunidad de inteligencia (mediante el Modelo Europeo de Inteligencia Criminal)<sup>39</sup> con una potencia informativa varios órdenes de magnitud por encima de la actual.

El siguiente paso es el aprovechamiento de esta inteligencia para adoptar políticas adecuadas. Desde septiembre de 2009 está en marcha el Proyecto Harmony<sup>40</sup>, cuya finalidad es, precisamente, diseñar un modelo europeo de ciclo completo de *policy making*. Está prevista la finalización del mismo en diciembre de 2010<sup>41</sup>.

---

<sup>37</sup> *Maritime Analysis and Coordination Centre-Narcotics*. Se constituyó en abril de 2006 mediante acuerdo de siete Estados miembros: España, Francia, Irlanda, Italia, Países Bajos, Portugal y Reino Unido. Es previsible que se integre, de alguna manera, en la Europol.

<sup>38</sup> *Centre de Coordination pour la Lutte Anti-Drogue en Méditerranée*. Presentado en una conferencia intergubernamental organizada por Francia en septiembre de 2008. Lo componen: España, Francia, Grecia, Italia, Marruecos y Portugal, con observadores de: Chipre, Malta, Reino Unido y Senegal. También parece que pasará a depender de la Europol.

<sup>39</sup> Apartado 2.3. de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento COM(2004)429, de 16 de junio, sobre la mejora del acceso a la información por parte de las autoridades encargadas de garantizar el cumplimiento de la ley. El ECIM (*European Criminal Intelligence Model*) es una parte necesaria de la política de *Intelligence-led Policing* promovida por el Programa de La Haya. Fue impulsado por el Reino Unido durante su Presidencia (segundo semestre del año 2005). La Europol se ha encargado de coordinar la confección del ECIM, si bien su aplicación queda a elección de cada Estado miembro. El resultado final no ha satisfecho a bastantes instancias, cosa normal en un ámbito tan sensible.

<sup>40</sup> Es una propuesta de la Presidencia belga cuyo resultado final se espera para diciembre de 2010. Puede encontrarse un resumen de la misma, en: [www.police-eu2010.be](http://www.police-eu2010.be).

<sup>41</sup> Este artículo se terminó el 6 de octubre de 2010.



## LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO EN LA UNIÓN EUROPEA

### FORMACIÓN E INTEROPERABILIDAD DEL PERSONAL

El artículo 87.2.b del TFUE promueve la cooperación policial mediante:

«El apoyo a la formación de personal, así como la cooperación para el intercambio de personal, los equipos y la investigación científica policial.»

Sería prolijo enumerar de manera exhaustiva todas las iniciativas que se llevan a cabo, de modo que se expondrán las más relevantes:

1. La CEPOL<sup>42</sup> organiza alrededor de un centenar cursos, seminarios y conferencias anuales para personal de las Fuerzas de Seguridad de rango superior. Las actividades se llevan a cabo en los centros de formación de las Fuerzas de Seguridad de los Estados miembros.
2. El Programa *Erasmus policial* promueve que parte de la formación policial pueda llevarse a cabo en diversas academias de la Unión Europea. El Plan de Acción de la Estrategia de Estocolmo prevé su entrada en funcionamiento en el bienio 2010-2012. Como adelanto, ya existe intercambio de profesores entre diversas academias. Por ejemplo, la Guardia Civil tiene o ha tenido profesores en academias de Bulgaria, Francia, Italia, Polonia y Rumania, y también ha recibido profesores de Francia, Italia y el Reino Unido, entre otros.
3. La figura de los *equipos conjuntos de investigación*<sup>43</sup>, que pueden ser constituidos por acuerdo de las autoridades competentes de dos o más Estados miembros para llevar a cabo investigaciones penales en el territorio de alguno o de todos ellos, que requieran una actuación coordinada, con un fin determinado y por un periodo limitado. Exigen acuerdos previos entre los Estados miembros firmantes y pueden ser impulsados por la Europol y por la Eurojust. Se tratan, en teoría, de equipos investigadores con casi plenos poderes en los países donde actúan, lo cual facilita, sobre todo, la actuación procesal. Los problemas prácticos que conllevan (idioma, tecnologías, uso de armas y otros medios, proceso de constitución, etc.), ha dado lugar a que se emplee menos de lo esperado inicialmente, pero sigue figurando entre las prioridades del Programa de Estocolmo.

---

<sup>42</sup> Constituida por Decisión del Consejo 2005/681/JAI, de 20 de septiembre.

<sup>43</sup> Decisión-Marco del Consejo 2002/465/JAI, de 13 de junio, sobre equipos conjuntos de investigación. Traspuesta a la normativa española mediante la Ley 11/2003 y la Ley Orgánica 3/2003, ambas de 21 de mayo.

4. La actuación de la Red Judicial Europea<sup>44</sup>, que persigue promover la cooperación judicial en materia penal por los siguientes medios: facilitar y agilizar la actividad de cooperación judicial; proporcionar a las autoridades nacionales la información jurídica y práctica que precisan; prestar a dichas autoridades la asistencia que requieran en relación con las solicitudes de cooperación. Los puntos de contacto se reúnen tres veces al año con el objetivo de ampliar sus conocimientos sobre los distintos sistemas legislativos de los Estados miembros de la Unión Europea, examinar los problemas que dificultan la cooperación judicial y hacer propuestas para la solución de los mismos.
5. La posibilidad de la *asistencia judicial directa*<sup>45</sup>, que permite a un juez o fiscal de un Estados miembros se dirija a un homólogo de otro Estados miembros. Presenta problemas de ubicación de autoridades responsables, convencimiento de las misma y traducción de actuaciones, pero, una vez salvados, agilizan enormemente las actuaciones. Eurojust puede ser un asistente valiosísimo en esta labor.
6. El principio de *reconocimiento mutuo en materia penal*<sup>46</sup> y la implantación de la Orden Europea de Detención y Entrega (Euroorden)<sup>47</sup>, que suponen un cambio de paradigma al pasar de procedimientos de extradición basados en la revisión de las actuaciones del solicitante (es decir, en la desconfianza) a la aceptación también por defecto de las mismas.
7. Los Centros de Cooperación Policial y Aduanera (CCPA), nacidos en el seno del acervo Schengen<sup>48</sup>, permiten que Fuerzas de Seguridad y Aduaneras de Estados miembros fronterizos compartan instalaciones comunes, intercambien información de interés transfron-

---

<sup>44</sup> Instituida por la acción común 1998/428 JAI, de 29 de junio, y reforzada por la Decisión del Consejo 2008/976/JAI, de 16 de diciembre, sobre la Red Judicial Europea.

<sup>45</sup> Conclusiones del Consejo de Tampere de 15 y 16 de octubre de 1999, que insta a la Red Judicial Europea a impulsar cooperación judicial directa.

<sup>46</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo COM/2000/495, de 26 de julio, sobre reconocimiento mutuo de resoluciones firmes en materia penal.

<sup>47</sup> Decisión-Marco del Consejo 2002/584/JAI, de 13 de junio, relativa a la Euroorden y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros. Transpuesta mediante Ley 3/2003, de 14 de marzo.

<sup>48</sup> Así es como se conoce todo el corpus normativo iniciado con el Acuerdo de Schengen (14 de junio de 1985), el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (19 de junio de 1990) y la integración del mismo en el Tratado de Ámsterdam (1997). Los CCPA nacen con base en los apartados cuatro y cinco del artículo 39 del Convenio de Aplicación.

- terizo, agilicen procedimientos y acuerden dispositivos de trabajo conjuntos. Actualmente existen 16 en la Unión Europea y están contribuyendo de manera decisiva a la comprensión entre instituciones y a la difuminación de las fronteras entre Estados miembros.
8. El Proyecto EUDEFI<sup>49</sup>, de la Comisión Europea, tiene como finalidad definir el modelo de formación de investigadores financieros, un manual de referencia, los criterios de acreditación europea y las capacidades de trabajo en la Unión Europea, entre otros extremos. Es la primera vez que se lleva a cabo un programa de este tenor y se considera que servirá de referencia para otros ámbitos delictivos.
  9. Europol es el coordinador habitual de las denominadas *operaciones de alto impacto*, que versan sobre la ejecución de dispositivos preventivos y/o de inteligencia en todos o varios Estados miembros, siempre enfocados en problemáticas específicas (tráfico de armas, movimiento de efectivo relacionado con el crimen, etc.). En ellas se acuerdan los procedimientos a seguir, el análisis de los mismos y las acciones posteriores.
  10. Es incontable la cantidad de personal policial, y de otros ámbitos, que ha hecho *pasantías* en un país de la Unión Europea distinto también al suyo.
  11. También se realizan ejercicios conjuntos e intercambios de experiencias en campos muy diversos, difíciles de computar, como control de masas en grandes eventos, técnicas de investigación, seguridad en procesos electorales, reacción ante amenazas nucleares, radiológicas, biológicas y químicas, etc.

Si bien es más incipiente y bastante descentralizado, se trata de un proceso a largo plazo cuya finalidad es la de consolidar esa comunidad de trabajo mencionado en el apartado anterior. Además, se abre la posibilidad de que algún tipo de formación de nivel europeo habilite a los titulados a trabajar en toda la Unión Europea. Por ejemplo, en el mencionado Proyecto EUDEFI queda abierta la posibilidad a medio plazo de que un investigador financiero acreditado según los estándares de la Unión Europea tenga capacidades de actuación supranacional.

---

<sup>49</sup> La primera fase se inició en diciembre de 2009 y ha de terminar en noviembre de 2010. Las siguientes fases se iniciarán a partir del año 2011. El autor forma parte de la dirección del Proyecto.

## LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO EN LA UNIÓN EUROPEA

La idea última es la de que las Fuerzas de Seguridad vayan adoptando, poco a poco, criterios comunes, una enseñanza homogénea y homologable (incluso, intercambiable). Una *comunidad de formación en seguridad*.

### NORMALIZACIÓN DE PROCEDIMIENTOS

El artículo 87.2.c del TFUE fomenta:

«Las técnicas comunes de investigación relacionadas con la detección de formas graves de delincuencia organizada.»

Más allá de la voluntad expresada en los documentos estratégicos y el propio principio de convergencia, existe un buen número de iniciativas para crear procedimientos de trabajo comunes o, al menos, homogéneos. Éstos abarcan numerosos campos y formatos, de los que cabe destacar:

1. Los Grupos de Trabajo<sup>50</sup> sobre Seguridad Interior en la Unión Europea, que se reúnen con cierta periodicidad para tratar temas de muy diversos ámbitos competenciales; inmigración, terrorismo, aplicación de la Ley, intercambio de información, cooperación, etc., además de grupos *ad hoc* con una finalidad específica y duración limitada a la consecución de sus objetivos. Su composición es muy variada, en función de sus cometidos y dependencia. Tienen un papel fundamental en la definición de procedimientos comunes, el estudio de problemáticas criminales y la propuesta de cambios normativos.
2. Las reuniones promovidas por la Europol, que acoge la Red Europea de Equipos Asesores (EuNAT), donde se establecen estándares y buenas prácticas de actuación en diversas problemáticas criminales.
3. Los numerosos foros y redes de expertos en problemáticas o áreas concretas: Aquapol (Servicios Marítimos y Fluviales), Airpol (Unidades Aeroportuarias), Carin (Recuperación de Activos Criminales), Enfast (Localización de Fugitivos), Enfsi (Servicios de Criminalística), Railpol (Unidades Ferroviarias), la Red Judicial Europea, la Red de Prevención de la Delincuencia, la Red de Puntos de Contacto sobre Tráfico Ilícito de Vehículos, Tispol (Servicios de Tráfico), etc.

---

<sup>50</sup> La relación de los mismos se encuentra en la Nota del Consejo 12319/10, de 20 de julio: *List of Council preparatory bodies*. Los de seguridad interior se reestructuraron por Nota del Consejo 17653/09, de 16 de diciembre: *Implications of the Treaty of Lisbon provisions for the JHA working structures*.

4. Los proyectos de seguridad promovidos y financiados por la Comisión Europea, que buscan establecer procedimientos aplicables en todos los Estados miembros y desarrollar herramientas tecnológicas comunes. El mencionado Proyecto EUDEFI es un ejemplo de lo primero; parte de las soluciones tecnológicas del Sistema Integral de Vigilancia Exterior (SIVE), de lo segundo.

## Conclusiones

Todo lo argumentado hasta aquí, con menor profundidad de lo que merece, pretende demostrar la afirmación inicial de que el actual panorama JLS es radicalmente distinto al anterior. Las principales características del mismo son:

1. Se han creado un marco de actuación con unas bases normativas amplias que permiten un desarrollo profundo de novedosas iniciativas. Esto supone una capacidad transformadora de estas políticas muy superior a la que se ha venido pensando.
2. Se crean, refuerzan o prevén instituciones y herramientas europeas que operan de forma independiente o, incluso, *por encima*, de los Estados miembros. El modelo más evidente es el conformado por la Europol como órgano de inteligencia y coordinación, la Eurojust y la Fiscalía Europea como órganos procesales activos y los equipos conjuntos de investigación como unidades investigadoras *ad hoc*<sup>51</sup>.
3. Se hacen patentes algunas *capacidades intrusivas de la Unión Europea* sobre los Estados miembros, en especial a la hora de promover investigaciones y actuaciones procesales.
4. Se van normalizando procedimientos de trabajo, que incluyen accesos comunes a sistemas europeos, posibilidad de certificaciones europeas, intercambio de personal, etc.
5. Se amplía el concepto de seguridad, tanto para abarcar todas sus circunstancias, como para proyectarse hacia el exterior de la Unión Europea.

Mucho está por desarrollar y aún quedan vacíos evidentes (por ejemplo, la coordinación con Fuerzas Armadas, como se ha expuesto). También cabe

---

<sup>51</sup> Una especie de FBI a la carta, por buscar un símil.

prever algunos problemas de envergadura: la sensibilidad de los actores involucrados (sobre todo en el ámbito judicial), las diferentes culturas organizativas e inercias corporativas unidas a la resistencia al cambio, las costosas inversiones y las complejidades técnicas que pueden llevar, los problemas idiomáticos, los progresos desiguales entre Estados miembros con el riesgo de crear fricciones en el sistema, etc. Sin embargo, el camino está trazado de una manera nítida: se avanzará más o menos, pero en la dirección que la Unión Europea ha marcado. Y es, realmente, un espacio único de JLS.

### **Consecuencias para España**

¿Qué supone todo lo anterior para España? Más importante aún, ¿está preparada? Esto requiere un estudio tan extenso, al menos, como este capítulo. No obstante, es obligado, en aras de la responsabilidad, esbozar algunas cuestiones en relación con los principales puntos expuestos. La falta de espacio para argumentar puede revestir algunos planteamientos de polémica y de superficialidad. En cuanto a la primera, no se busca de manera gratuita, sino que se considera que es positivo buscar un debate en este momento de cambio, aunque las conclusiones sean divergentes con las del autor. Respecto a la segunda, cabe decir que existen más argumentos que los que van a reflejar, pero, como se ha dicho, requieren más páginas de las que se dispone.

La Unión Europea tiene a la Europol y está impulsando una plataforma policial europea. En España, existe el Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado (CICO), algunos órganos de la Secretaría de Estado de Seguridad –como el Gabinete de Coordinación y el Gabinete de Estudios de Seguridad Interior (GESI)– y un complejo entramado de sistemas de información (los propios de cada institución, los compartidos entre cuerpos, los paralelos a los de los cuerpos, los diferenciados del ámbito del Ministerio del Interior, las interconexiones entre sistemas propios, las conexiones internacionales, etc.). Más, no se olvide, las estructuras autonómicas (en ocasiones integradas en lo anterior) y locales. Son fácilmente imaginables los problemas que ello origina: ineficiencia, complejidad técnica, dificultad de coordinación, vacíos informativos, formación y actualización costosas, etcétera.

Por otro lado, dentro de la *homogeneización de procedimientos* en la Unión Europea destaca el intento de crear un modelo de inteligencia, cuyo

resultado puede intuirse en los Informes OCTA de la Europol, y el todavía en desarrollo Proyecto Harmony para trasladar, de manera efectiva, las necesidades JLS a los *policy makers*. En España se está haciendo un esfuerzo para estandarizar procedimientos entre las Fuerzas de Seguridad del Estado, así como con los organismos del Ministerio del Interior, en sentido genérico, pero apenas alcanza a las instituciones autonómicas. En cuanto a los informes estratégicos, sólo se realiza un informe de situación del crimen organizado, de bastante menos alcance que el de la Europol. Y los canales hacia los *policy makers* son más bien escasos y de carácter esencialmente jerárquico, cargando a las autoridades que deben dirigir y gestionar la seguridad con el peso añadido de las propuestas normativas.

Una alternativa a esta situación puede pasar por varias medidas. De menor a mayor dificultad, se pueden esbozar:

1. El inicio del diseño de un *modelo español de inteligencia*, que puede comenzar por la evolución de los actuales informes de situación del crimen organizado a otros más orientados a valorar la amenaza y adoptar medidas preventivas, al estilo del OCTA. Precisamente, se acaba de modificar la consideración del crimen organizado en el Código Penal<sup>52</sup>, por lo que se dan las circunstancias ideales para diseñar un nuevo sistema de análisis del crimen organizado basado en tres elementos: un nuevo concepto (orientado al del Código Penal, entre otros), unos nuevos criterios (como los del OCTA) y un nuevo proceso (automatizado para los datos cuantitativos, participativo para los cualitativos).
2. El diseño y paulatina implantación de una *plataforma nacional de seguridad*, caracterizada por un portal único de entrada para todos los usuarios, desde el que accederían a toda la información y a todas las herramientas que su perfil le permita. No se trata de controlar toda la información, sino de ofrecérsela a todos los actores en función de sus necesidades y competencias. Las ventajas de esta plataforma son evidentes: se gana en eficiencia, se simplifica la auditoría de los sistemas y se aumenta la garantía de protección de datos, se facilita la coordinación de todo tipo de actuaciones, permite explotar herramientas sobre todo el sistema, se aprovecha mejor la formación,

---

<sup>52</sup> Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. La nueva catalogación del crimen organizado aparece en los artículos 570 *bis* y 570 *ter*. Entra en vigor el 23 de diciembre de 2010.

incluso se fomenta el desarrollo tecnológico de empresas españolas que implanten el sistema, cualificándolas para competir en el mercado internacional. La Secretaría de Estado de Seguridad, a través de su Dirección General de Infraestructuras y Material de Seguridad, cuenta con capacidades sobradas para esta misión.

3. La evolución del CICO para asumir funciones de *agencia nacional de inteligencia*, que puede aglutinar las de otros órganos actuales. El concepto de agencia implica personalidad jurídica propia, autonomía de actuación, una finalidad definida y una serie de órganos de control colegiados (un consejo rector, una comisión de control, etc.) para supervisar su actuación<sup>53</sup>. En ella podrían participar todas las Administraciones y también poderes diversos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), proporcionándole más legitimidad. Las agencias europeas, de hecho, funcionan así. Sin embargo, es cierto que supone una ruptura demasiado radical con la situación actual española y que los obstáculos que se intuyen son prácticamente insalvables; en especial, el equilibrio con las fuerzas de seguridad y la posible necesidad de un contrapeso a esa acumulación de poder.

Otra de las características de la nueva situación europea es la *ampliación del concepto de seguridad interior*, de modo que se hace más multidisciplinar y se refleja hacia el exterior. En España, la seguridad interior tiene pocos cauces de comunicación con sectores ajenos al de las Fuerzas de Seguridad; incluso en el ámbito tradicional de interior, las diversas materias que lo componen (policial, penitenciario, protección civil, tráfico, etc.) disponen de escasas estructuras horizontales entre ellas, primando los procedimientos verticales. Respecto a la proyección exterior, los canales son muy diversos, igual que su ubicación, por lo que no se aprovechan de manera eficaz y eficiente las potencialidades de España; sí es de agradecer la existencia, en la Secretaría de Estado de Seguridad, de la Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería<sup>54</sup>, embrión de esa proyección exterior, aunque todavía se echa de menos una estrategia al respecto.

---

<sup>53</sup> Véase la Ley 28/2006, de 10 de julio, de agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.

<sup>54</sup> Creada por Real Decreto 991/2006, de 8 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. Las sucesivas reestructuraciones del Ministerio la han mantenido.



De esto surgen dos necesidades inmediatas: la apertura de la seguridad interior hacia otros sectores y el diseño de una estrategia exterior de seguridad interior. Se pueden hacer algunos apuntes sobre esto:

1. Dado el foro de esta publicación, la cortesía empuja a empezar por el papel que pueden jugar las Fuerzas Armadas. No hay soluciones europeas al respecto; ya se ha visto que es un vacío (aún más: un tema espinoso). Sin embargo, hay experiencias en España que pueden indicar el camino: el convenio con el Ministerio del Interior para la lucha contra el narcotráfico; la participación de unidades de la Guardia Civil en misiones conjuntas o concurrentes con unidades de las Fuerzas Armadas; la existencia de amenazas comunes, como las nucleares, radiológicas, biológicas y químicas. Quizá el primer paso consiste en un proceso de generación mutua de confianza: el camino es, a veces, más importante que la meta. Una forma de conseguirlo es aprovechar las naturalezas compatibles entre las Fuerzas Armadas y la Guardia Civil<sup>55</sup>, de manera que sirva de puente hacia la seguridad interior. Es complejo (y sensible) diseñar una solución concreta, pero sí vale la pena aportar algunas posibilidades. Por ejemplo, la *integración de una unidad de coordinación de la Guardia Civil en la estructura de Defensa*, más allá del intercambio de enlaces. No se entra en su orgánica y funciones, cuestión que merece mejor tratamiento que el que puede recibir ahora <sup>56</sup>.
2. La apertura a otros sectores es variopinta, por lo que no se puede entrar en detalle. Algunas medidas ya propuestas pueden beneficiar esto<sup>57</sup>. Otras pueden abrirse a partir de oportunidades recientes, como la creación del Centro Universitario de la Guardia Civil<sup>58</sup>, que puede convertirse en un importante foro en materia de seguridad interior.

---

<sup>55</sup> La naturaleza militar en un cuerpo policial le otorga, entre otras ventajas, un plus de flexibilidad del que otros carecen, ya que le permite realizar muchas más funciones y relacionarse con ámbitos más variados.

<sup>56</sup> Podría estar al mando de un general. Eso indicaría un verdadero compromiso por ambas partes y un trabajo conjunto para aprovechar todas las capacidades. En cualquier caso, la Guardia Civil tiene la plantilla cubierta y completamente desplegada, por lo que una solución de este estilo aconsejaría el aumento de la misma.

<sup>57</sup> Por ejemplo, otros Ministerios y organismos oficiales pueden participar en la plataforma nacional de seguridad, beneficiándose ellos y el sistema en general. Lo mismo respecto a la agencia nacional.

<sup>58</sup> Creado por Real Decreto 1959/2009, de 18 de diciembre.

3. La proyección exterior de las estrategias de seguridad interior pueden rentabilizarse mediante el *reforzamiento de la Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería*. Esto implica integrar en ella los dispersos canales actuales, incluidos los puntos centrales y sus sistemas, así como darle la facultad de orientar y coordinar las políticas de relaciones internacionales de todos los organismos. Con eso se consigue una aplicación más efectiva de las políticas nacionales unida a un mejor conocimiento de la problemática (que, de nuevo, beneficia esa efectividad) y a un empleo mucho más eficiente del personal y los recursos<sup>59</sup>.

Por último, el nuevo sistema estratégico de la Unión Europea marca numerosas necesidades de mejora en el *ámbito procesal y judicial*, promueve, de hecho, la constitución de un espacio judicial europeo. Es preciso preparar al «espacio judicial español» para este reto. El edificio normativo tiene como referencia de actuación la Ley de Enjuiciamiento Criminal del siglo XIX<sup>60</sup>, que, por mucho que se haya remozado, sigue manteniendo un espíritu poco preparado para el reto presente. Son numerosos los problemas a los que se enfrentan todos los actores del sistema, empezando por los jueces, fiscales y demás personal de justicia, y continuando por las unidades de investigación. Las dificultades de coordinación de actuaciones procesales, cuestiones de competencia ante la nueva actuación del crimen organizado (¡y de Internet!), la prolongación en el tiempo de investigaciones complejas, la elevada especialización de investigaciones financieras o tecnológicas, la deficiente regulación y aplicación de las técnicas especiales de investigación<sup>61</sup>, la escasísima tecnificación en la justicia, etc. La lista es larga y conocida, la consecuencia es una carga excesiva de trabajo sobre las personas que forman parte del sistema de justicia<sup>62</sup>, una ineficiencia

---

<sup>59</sup> *Verbigracia*, los actuales consejeros y agregados de Interior siguen perteneciendo a la Guardia Civil o al Cuerpo Nacional de Policía, quienes soportan su nómina. Más lógico es que esos puestos pasen al catálogo de la citada Dirección General.

<sup>60</sup> Real Decreto de 14 de septiembre de 1882, aprobatorio de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Modificada por más de una veintena de Leyes Orgánicas y un número similar de Leyes ordinarias.

<sup>61</sup> Agentes encubiertos, arrepentidos, testigos protegidos, informadores legales, entregas vigiladas, etc.

<sup>62</sup> Un caso notorio es el de la Audiencia Nacional, competente en una pluralidad de delitos de crimen organizado y grave cuando afecten a más de una Audiencia (provincial), así como terrorismo y delitos extraterritoriales, entre otros (artículo 65 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del poder Judicial). Tiene seis Juzgados Centrales de Instrucción. Evidentemente, sobrecargadísimos de trabajo.

elevadísima, estrategias de defensa del crimen organizado y grave que no niegan el fondo delictivo del asunto, sino que buscan defectos de forma en un procedimiento tan enrevesado, etc. También es una relación conocida.

No existe una solución fácil ni rápida para ello (tampoco barata). Sí hay referencias en la Unión Europea que pueden ser válidas. Algunas necesidades perentorias son:

1. Un *nuevo sistema procesal* adaptado a la nueva situación actual, que aproveche las tecnologías para un trabajo más eficiente y garantista y que explote al máximo las posibilidades de las técnicas especiales de investigación, entre otros extremos.
2. Una cierta *especialización* para enfrentarse a cuestiones complejas, como las financieras o las tecnológicas. Puede conseguirse facilitando la integración de especialistas, bien de manera permanente, bien como auxilios puntuales. Algunas autoridades apuntan la necesidad de tribunales especializados.
3. Una especialización o capacitación en crimen organizado de alto nivel, para poder afrontar las grandes redes criminales, así como una descentralización de la lucha contra el crimen organizado de menor nivel, con demarcaciones judiciales supraprovinciales.

### **Recapitulación final**

Se ha intentado demostrar con este capítulo que ya existe, y no es un recién nacido, un *nuevo paradigma de seguridad interior europea* caracterizado por la pérdida paulatina de protagonismo de las fronteras entre Estados miembros (como ocurre en casi todos los órdenes comunitarios). En otras palabras: la mengua de uno de los últimos reductos de poder de los Estados miembros ante la Unión Europea. El resultado de ello es un paisaje pleno de oportunidades, no exento de obstáculos, que, entre otros aspectos, ha de permitir que la lucha contra el crimen organizado sea más efectiva. Lo cual conlleva un *inevitable proceso de transformación* que, y esto es lo más importante, *ya está en marcha*. España debe afrontar su propia transformación: compleja, conflictiva, costosa, dura; factible, innovadora, ilusionante, necesaria.

JUAN GAMA DORDIO  
Comandante de la Guardia Civil

## **CRIMEN ORGANIZADO Y CORRUPCIÓN: CAUSAS Y CONSECUENCIAS**

### **Introducción**

Uno de los riesgos mayores para una democracia es la corrupción, especialmente la corrupción política. Diversos estudios nos han mostrado recientemente el daño que produce al desarrollo económico (*véase*, entre otros, Lambdorff, 1998; Rose-Ackerman, 2001; Tanzi y Davoodi, 2001), al funcionamiento del Estado de Derecho (Inglehart y Wenzel, 2005), a la gobernabilidad (Kauffman, 2005) y a la confianza en las instituciones (Pharr y Putnam, 2000; Norris, 1999; Della Porta y Vanucci, 1997).

Otro de los mayores riesgos que afrontan los Estados democráticos es el crimen organizado (Gayraud, 2007; Savona, 2009*a* y 2009*b*). Nuevamente, se ha demostrado el efecto negativo que éste tiene sobre el crecimiento económico y el Estado de Derecho (Van Dijk, 2007). Más aún, el propio Estado, como actor que monopoliza el ejercicio de la violencia legítima en un territorio (Weber, 1998; p. 82 ), es puesto también en peligro de subsistencia por la expansión de grupos criminales organizados que retan tal monopolio.

Lo más trágico es que ambos fenómenos suelen ir unidos, dando lugar a las redes oscuras de poder, violencia y dinero que generan «Estados fracasados» y espacios de impunidad donde el crimen global asienta sus tentáculos (Raab y Brinton Milward, 2003). La explosiva mezcla de crimen organizado y corrupción política es, probablemente, el mayor riesgo actual para la gobernabilidad de nuestras sociedades, desde luego lo es para el desarrollo de democracias sustantivas donde seres libres e iguales busquen, a través de la cooperación y la deliberación, el bienestar colectivo.

Cuando se habla de la conexión entre redes criminales y redes corruptas queda aún bastante por saber sobre cómo surgen y se mantienen, cómo se cierran y se expanden, qué leyes internas las gobiernan y qué efectos producen a largo plazo. En este capítulo intentaremos dar respuesta a las preguntas de por qué, cómo y con qué consecuencias el crimen organizado se vincula a la corrupción, entendida como uso abusivo del poder público para beneficio privado. Para empezar a dar respuesta a estas preguntas y situar en su verdadero contexto este fenómeno sería conveniente hacer un previo análisis histórico. Siguiendo a Charles Tilly (1985 y 1990), lo que hoy conocemos como crimen organizado, esencialmente aquellos grupos criminales que, además de las características que Andrea Giménez-Salinas Framis ha detallado previamente, tienen bases étnicas o familiares, una historia y un territorio bajo control, serían como los restos arqueológicos de un mundo preestatal en el que diversos grupos de este tipo luchaban por el control de los territorios y las riquezas existentes en una Europa en Estado de guerra civil permanente.

Hobbes (1998) justifica el nacimiento del Estado en el contrato social que los seres humanos, actuando racionalmente, firmarían para evitar tal estado de naturaleza que hacía de la vida humana un episodio breve, brutal y siniestro. Tilly, por el contrario, cree que el nacimiento del Estado sería la consecuencia de un proceso de tipo darwinista en el que la organización militarmente mejor organizada y con fuentes de financiación más extensas y sólidas domina al final un territorio bien definido al que los otros grupos reconocen límites territoriales y soberanía. Ello llevaría, tras el Tratado de Westfalia, con el final de la Guerra de los Treinta años (1648), al nacimiento del Estado-Nación moderno.

En suma, según Tilly, la piratería, el bandidismo, la rivalidad entre bandas, el patrullero de territorio y, finalmente, la guerra abierta pertenecen a un continuo que conecta a las bandas violentas con la consolidación del Estado moderno. Las guerras las van ganando, de entre todas las diferentes bandas, quienes tienen mejor organización y fuentes de financiación más sólidas, en un proceso de selección sucesivo que culmina con el triunfo, en un territorio dado con una población estable, de una de ellas, que consigue el monopolio de la violencia y consolida su posición a través de mecanismos de legitimación cada vez más sofisticados, que avanza en la construcción de instituciones estatales y en la promoción de una acumulación de capital que le asegure fuentes de financiación para sostener la guerra cuando sea precisa.

Este proceso es largo y durante bastante tiempo subsisten zonas del territorio mal controladas donde permanecen grupos resistentes al poder estatal ejerciendo sus actividades de protección y extorsión correspondientes. Donde la llegada del control estatal es muy tardía, como en el sur de Italia o en los Balcanes, los grupos criminales han consolidado un sistema de extorsión y dominio que pervive con la llegada de las instituciones estatales y que permite incluso la cooptación de éstas. Pero, además, algunos imperios marítimos, cuando la correspondiente casa real consolida su dominio, como en la propia Gran Bretaña, usan durante bastante tiempo a algunas de las bandas criminales existentes –que ya no constituyen un peligro para el grupo dominante– como piratas al servicio de sus intereses.

En cualquier caso, a partir del momento en que un grupo consigue controlar un territorio y protegerlo eficazmente del ataque externo se empieza a consolidar el Estado y, desde ese momento, el monopolio de la violencia legítima en el territorio corresponde a ese Estado a través de quienes lo gobiernan. Hoy en día, en Estados consolidados podemos ya claramente diferenciar la violencia estatal de la de las bandas de crimen organizado por la legitimidad de la actuación: el Estado usa la violencia legítimamente, las bandas de forma ilegítima e ilegal. Esta distinción, antes de la consolidación del Estado-Nación, no estaba tan clara y diversos grupos se atribuían el derecho a usar la violencia; el desarrollo tecnológico y los costes cada vez mayores para sostener la guerra fueron generando que los más débiles desaparecieran poco a poco y que los más fuertes controlaran la extracción de las riquezas suficientes para asegurarse un ejército bien pertrechado, para ello fue clave la consolidación de instituciones estatales como un fisco eficaz y la garantía de la propiedad a través del derecho y los tribunales.

Precisamente, aún hoy en día, en «Estados fallidos», esta línea de separación entre la violencia legítima e ilegítima es tan elástica que diversos grupos se atribuyen el derecho al uso de la violencia y los soldados de uno y otro «señor de la guerra» actúan contra la población civil como auténticos grupos criminales, con grados de extorsión que destruyen la generación de la riqueza necesaria para consolidar precisamente el Estado. No obstante, lo que no podemos obviar es que en este momento histórico el Estado-Nación ha perdido el monopolio del poder en una sociedad red que no reconoce fronteras y donde el poder militar, el poder económico y el poder mediático conviven de forma compleja e interconectada. Y, al tiempo que el Estado ha perdido poder, los grupos criminales han encontrado en este mundo en red espacios nuevos y propicios para su desarrollo y expansión.

La forma de operar los grupos criminales ha cambiado y su conexión con el poder político corrupto se ha reforzado merced a su internacionalización.

Todas estas ideas previas nos permiten recordar la naturaleza política del crimen organizado y su principal riesgo: la destrucción del Estado moderno o su aún mayor debilitamiento, de forma tal que deje de garantizar el monopolio de la violencia legítima, reduzca sus fuentes de riqueza a través de su sistemático ataque a los derechos de propiedad, y deslegitime su actuación, tan trabajosamente conseguida en Europa con la consolidación de instituciones democráticas que aseguran el respeto de los derechos humanos al tiempo que permiten un gobierno elegido por los ciudadanos a través de elecciones libres y justas.

### **Corrupción, sociedad red y crimen organizado**

Los estudios sobre el crimen organizado han tenido en la obra de Gambetta (1993) una referencia ineludible. Según este sociólogo, el crimen organizado está asociado a la producción de dos tipos de bienes: la protección y la venta de otros bienes y servicios ilegales. En el caso de la mafia siciliana, la especialización clave de este grupo ha sido la protección de mercados legales e ilegales, generando un relativo nivel de confianza gracias a su hábil utilización de la imagen de seriedad y fiabilidad en sus actuaciones. Las empresas de protección pueden ser de tres tipos (Alexander, citado en Resa, 2004), en primer lugar la empresa leviatán, que de manera monopolista se dedica a recaudar el excedente de las pequeñas empresas competitivas (por ejemplo de los «camellos» o pequeños traficantes de droga); segundo, la empresa que se alía con una empresa de producción de bienes para imponer sanciones a los pequeños productores o a la competencia (es el caso de la conexión entre la mafia rusa y ciertas petroleras); tercero, las empresas productoras de bienes que generan una superestructura matriz que se encarga de la protección de las empresas del grupo (el caso de los cárteles colombianos o mexicanos).

Estas empresas de protección actúan como monopolistas en ámbitos territorialmente definidos y de tamaño normalmente reducido. Su supervivencia depende de su reputación y, en la reputación, la violencia juega un papel esencial. En cuanto a los otros tipos de empresas, las productoras de bienes y servicios ilegales, su tipología es enormemente variada. Pueden clasificarse por el origen étnico —mafia albanokosovar, por ejemplo— o por

su origen nacional –mafia rusa– o por sus productos: drogas, tráfico de blancas, etc. También pueden clasificarse en función de si producen valor añadido o se dedican tan sólo a redistribuir rentas existentes; las primeras se sitúan en mercados ilegales, mercados en los que la producción o distribución ha sido declarada ilegal, como es el caso del negocio de drogas; las segundas son las especializadas también en robos, fraudes o secuestros (Naylor, 1997).

En Europa los mercados en los que actúan los grupos de crimen organizado, bien como protectores o como productores, son de dos tipos:

1. Los mercados de bienes y servicios prohibidos o ilegales.
2. Los mercados de bienes y servicios legales pero que son obtenidos o gestionados quebrando la Ley.

El primer grupo está dominado por las sustancias estupefacientes, el segundo por el fraude, tanto el fraude sistemáticamente organizado a la Unión Europea, como el fraude financiero y el inmenso mercado de las copias ilegales, que van desde productos informáticos hasta medicamentos. En la mayor parte de Europa, excepto en Italia y en ciertos países ex comunistas, las mafias actúan desde el silencio y el ocultamiento y no se enfrentan al Estado abiertamente. El mayor reto surge cuando establecen lazos estables con el poder político o económico y operan desde el ocultamiento y el encubrimiento consentido de su acción (Napoleoni, 2008).

Pues bien, hecha esta pequeña introducción, la forma normal de entrar los políticos y altos funcionarios en las redes de crimen organizado es convirtiéndose en empresas de protección. En cuanto a los funcionarios de bajo nivel, esencialmente la Policía, la forma de entrar ya es doble, o bien garantizando protección o bien produciendo directamente bienes ilegales. En México, la Policía se ha especializado en secuestros, especialmente cuando el negocio de protección al tráfico de drogas ha sido más perseguido políticamente. A nuestros efectos, es importante sobre todo la corrupción en los niveles políticos o de la alta burocracia, pues es en este ámbito donde se traiciona más claramente la razón de ser del Estado y de la política.

Las empresas dedicadas, por ejemplo, a la producción y distribución de drogas, al estar en un mercado ilícito, no tienen garantías legales, ni judiciales en caso de impago o estafa. Además, su mayor enemigo es la expropiación por parte del Estado, cuando éste decide aplicar la Ley. De ahí que para ellas sea fundamental asegurarse garantías que favorezcan su viabilidad a largo plazo. Esto se consigue comprando protección. Y el mejor



protector es el propio Estado. Éste, a través de sus redes corruptas, puede garantizar la represión de comportamientos inadecuados tanto de subordinados como de clientes y proveedores del narcotraficante, por ejemplo. Y además, puede incumplir, previo pago, sus actividades represoras y expropiadoras, en suma, puede obviar el cumplimiento de la Ley.

En ocasiones, estas redes oscuras pueden utilizar el Estado para ponerlo al servicio del crimen internacional e, incluso, del terrorismo. De acuerdo a Raab y Milward (2003), Sierra Leona se convirtió en noticia mundial cuando un grupo rebelde dirigido por Foday Sankoh comenzó a mutilar mujeres y niños como método de desatar el terror y mantener el control de los campos de diamantes existentes en el país. Este grupo fue capaz de traficar con diamantes por millones de dólares a través de la frontera de Liberia. En esta nación, un antiguo «señor de la guerra» se convirtió en presidente, Charles Taylor, y desde su llegada al poder Monrovia fue la meca de todo tipo de redes delictivas que compraban diamantes como método de lavar dinero. Los diamantes se convirtieron en la forma más sencilla de lavar dinero y de realizar transferencias sin pasar por bancos, con lo que Al Qaeda encontró en Liberia un espacio donde conseguir diamantes a cambio de dinero y armas, evadiendo los controles que Estados Unidos había establecido sobre todas sus operaciones bancarias. Naciones Unidas ha estimado que los diamantes «sangrientos» que salieron de Liberia en el año 1999 tenían un valor de unos 75 millones de dólares en el mercado. Por cada transacción Taylor cobraba una comisión.

En resumen, Taylor ha usado Liberia como una gigantesca empresa criminal que ha atraído a mercenarios de Suráfrica, a narcotraficantes latinoamericanos, a mafias ucranianas y, también a operativos de Al Qaeda antes del 11 de septiembre a cambio, en este caso, de un millón de dólares transferidos directamente a Taylor. Todo este conjunto de datos nos muestran que los efectos de la corrupción y el florecimiento de políticos sin escrúpulos en «Estados fallidos» no son problemas menores para la seguridad mundial. Las redes oscuras se entrelazan y protegen poniendo en peligro no sólo la imagen de lo público, sino la propia vida e integridad de millones de seres humanos.

Este último ejemplo nos debe recordar que la globalización ha redefinido los límites territoriales de ejercicio del poder, de ahí que sea conveniente, como dice Ulrich Beck abandonar el nacionalismo metodológico y aceptar un cosmopolitismo metodológico (2005; p. 50). Es obvio que el Estado-Nación no ha desaparecido, pero también es cierto que este Estado está

hoy inserto en unas redes que hacen que su papel, estructura y funciones cambien. Influida en sus políticas por los mercados financieros, incorporado a foros de decisión colectivos en los que los intereses comunes también cuentan, conectado a toma de decisiones en otros Estados y afectando con las suyas a otras sociedades, es evidente que el Estado actual es un Estado red. Como dice Castells:

«Las relaciones de poder existen en estructuras sociales concretas que se constituyen a partir de formaciones espaciotemporales, y estas formaciones espaciotemporales ya no se sitúan primordialmente a nivel nacional, sino que son locales y globales al mismo tiempo» (2010; p. 43).

Por ello, las sociedades actuales las entenderemos mejor como la intersección de múltiples redes de poder económico, político, mediático, criminal, superpuestas y que interactúan en un espacio, pero que tienen en muchos casos relaciones y conexiones globales. De ahí que luchar contra las mafias de narcotraficantes sea también trabajar por el derrocamiento de personajes como Taylor o evitar que Afganistán caiga bajo el control de los talibán. El hecho de que los grupos criminales puedan ocultar y posteriormente lavar el dinero gracias a los paraísos fiscales también nos sitúa ante el mismo reto. Hoy es imposible luchar contra el crimen organizado desde un solo Estado.

Siguiendo a Castells (2010, pp. 45 y siguientes), una red es un conjunto de nodos interconectados. En las redes sociales y organizativas son los actores sociales, promoviendo sus intereses e interactuando con otros actores, los que están en el origen de la creación y programación de las redes. Ahora bien, una vez creadas y programadas, las redes siguen las instrucciones escritas en su sistema operativo y pueden autoconfigurarse dentro de los parámetros de los objetivos y procedimientos asignados. Estas redes pueden cooperar con otras redes si sus códigos les permiten comunicarse. También compiten con las redes que atentan contra sus intereses. Las redes han existido siempre, pero tenían límites de actuación cuando superaban cierto umbral de tamaño o complejidad, pero hoy en día, gracias a las nuevas tecnologías de comunicación digital basada en la microelectrónica han alcanzado todo su potencial. Las redes son la forma más eficiente de organización actual, dados los tres rasgos que atesoran: flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de supervivencia. Las redes criminales comparten todas estas ideas.

Se crean y programan con objetivos de beneficio económico, mediante actividades predominantemente ilícitas, su existencia se mantiene a través del uso de la violencia o la amenaza y buscan su inmunidad y protección a través de la corrupción. Este código operativo les permite comunicarse perfectamente entre ellas y con las redes corruptas. Pero en una sociedad red su cooperación y competición se globaliza. Las posibilidades tecnológicas hacen que estas redes criminales, sobre todo si cooperan globalmente, sean extraordinariamente eficaces. Son flexibles, pues si una parte de su estructura se neutraliza pueden recomponerla fácilmente; son adaptables, pues pueden expandirse y contraerse sin dificultad; y son capaces de supervivencia al no tener una sola cabeza, pues los nodos supervivientes llevan el código operativo con ellos y son capaces de reproducirlo.

Por otra parte, la teoría de redes nos aporta teorías de nivel medio muy interesantes para analizar estos fenómenos. A nuestros efectos, y más allá de las aportaciones de la Física y de las Matemáticas a la explicación del funcionamiento de las redes (Buchanan, 2002), podemos destacar que los seres humanos estamos conectados entre nosotros de forma fuerte y de forma débil (Granovetter, 1985); de forma fuerte en el marco de redes o *cluster* en las que nos incrustamos socialmente y que afectan intensamente a cómo nos comportamos; así, las personas no actuamos casi nunca como seres aislados que persiguen individualmente su interés, sino que actuamos en el marco de una serie de constricciones que surgen de la vida social; las relaciones horizontales (como las familiares o de amistad) incluyen confianza y cooperación, y las relaciones verticales (como las laborales) poder y obediencia, y tanto la confianza, como la obediencia explican una gran parte de nuestros comportamientos, especialmente los que serían altruistas o menos egoístas. Nuestra inserción en redes sociales afecta profundamente nuestra conducta. De ahí que personas que nacen en ciertas familias de ciertas zonas de Europa tengan muchas posibilidades de insertarse en redes mafiosas.

A partir de su nacimiento ya están insertos en una serie de relaciones horizontales y verticales que les condicionan enormemente en su comportamiento frente a la Ley. Pero, además, los seres humanos tenemos también vínculos débiles, es decir, conocemos ocasionalmente personas que están fuera de nuestros círculos íntimos y que nos permiten relacionarnos con miles de otras personas e, incluso, con millones mediante unas pocas intermediaciones. En todo caso, quienes dentro de un *cluster* tienen más relaciones externas, tienden a tener más poder e influencia dentro del mis-

mo, conectándose, a su vez, con quienes tienen más poder e influencia en otros *cluster*, formando, finalmente, los *old boys networks* o redes de poder y riqueza que, sucesivamente, son cada vez más reducidos. Este tipo de conexiones débiles son muy típicas de los capos locales de la mafia, que se conectan con otros capos y, de entre ellos, algunos tienen relaciones con políticos o empresarios de alto nivel, lo cual les permite mayor poder interno y la conexión a redes de mayor poder externo. Todo esto, en un mundo donde las nuevas tecnologías de información y comunicación favorecen los contactos de forma mucho más rápida y continua da lugar a la generación de grandes acuerdos supranacionales entre grupos criminales que son un verdadero reto para el Estado.

En esta sociedad red, el poder más importante es el de poder programar y reprogramar redes y de poder conectar diferentes redes (Castells, 2010). La programación y reprogramación de las redes criminales, con sus ideas y proyectos, tiene una fuente inagotable en las mafias de origen histórico y cultural (como la Ndrangheta o la Cosa Nostra), las cuales poseen una capacidad de comunicación y generación de mensajes extraordinaria, una gran capacidad operativa para el crimen en diversas áreas y una capacidad notable para insertarse en la actividad económica no criminal. A su vez, el control de los puntos de conexión entre diferentes redes criminales estratégicas parece pertenecer también a estas mafias tradicionales. Hoy en día, la lucha contra estas redes criminales y sus anexas redes de corrupción pasa ineludiblemente por el control de la reprogramación de las actividades criminales y por el control de los puntos de conexión.

### **Variables contextuales para el estudio de la conexión entre redes criminales y redes corruptas**

En general, puede ser acertado diferenciar la conexión entre bandas criminales y corrupción en el alto nivel político (por ejemplo, cuando las bandas participan en la financiación de partidos o en los resultados de las elecciones), de aquellos casos en los que la conexión se da en el nivel administrativo (corrupción policial sobre todo), en el sistema judicial (compra de jueces y fiscales) o en el sector privado, es decir, cuando afecta a empresas privadas, sin un actor público involucrado (por ejemplo, en compras o adquisiciones entre empresas privadas, o en la contratación externa de servicios). La razón de esta distinción entre conexión de alto y de bajo nivel

es doble: por sus efectos sobre el sistema y por las dificultades de afrontar uno u otro supuesto (Boehm y Lambsdorff, 2009).

La conexión de alto nivel permite a los grupos criminales participar en la formulación de políticas, obtener información estratégica y garantizarse una protección sólida. Además, la lucha contra este tipo de conexiones es muy difícil desde dentro del propio Estado. El caso italiano es muy ilustrativo. La Ndrangheta parece tener unas 155 familias criminales, de las cuales más de la mitad operan en Reggio di Calabria, ello implica unas 6.000 personas sobre una población de 2.100.000 habitantes. Los efectos sobre la vida política son muy importantes, pues en los municipios pequeños y medianos una familia local puede controlar casi el 40% de los votos y en municipios grandes entre el 15 y el 30%.

Por ello, entre los años 1990 y 2003, 24 gobiernos municipales fueron disueltos por sus conexiones con este grupo mafioso. El control de ciertas zonas de Sicilia por la Cosa Nostra es también importante. Tan importante que el desembarco estadounidense en Sicilia en 1943, durante la Segunda Guerra Mundial se programó con la ayuda inestimable de la mafia, que dio información estratégica. El premio consistió en sustituir a altos cargos fascistas por mafiosos tras la victoria aliada (Gayraud, 2007). La lucha contra la mafia en Sicilia desde dentro del Estado ha sido enormemente difícil, la prueba de ello es que los funcionarios más exitosos en su combate son asesinados. Por ejemplo, el prefecto de Palermo, el general Della Chiesa y su esposa en el año 1982. Diez años más tarde, el 23 de mayo de 1992, el juez Falcone, su esposa y tres guardaespaldas son también asesinados mediante una bomba colocada bajo la autopista que une Palermo con su aeropuerto.

Y unas semanas después de este último asesinato, el juez Borsellino y cinco de sus guardaespaldas son asesinados con un coche bomba. Doce años después, el 11 de diciembre de 2004, tras siete años de proceso, el Tribunal de Palermo condenó a nueve años de prisión a Marcelo dell'Utri, amigo íntimo de Berlusconi, y fundador de Forza Italia, por colaboración externa con asociación mafiosa. Los jueces han considerado para condenarle que Dell'Utri ejerció durante años como «conexión entre la Cosa Nostra, el mundillo económico milanés y el sistema institucional» y que canalizó grandes sumas de dinero hacia la mafia. Pero el propio Berlusconi, de acuerdo con lo que consta como probado en sentencia de la Corte de Apelación de Caltanissetta, de 23 de junio de 2001, mantuvo junto con Dell'Utri una reunión con Salvatore Riina y otros capos de la mafia, que

dio lugar a acuerdos beneficiosos para ambas partes, al menos en el aspecto económico (Gómez y Travaglio, 2003; pp. 443-444).

Tampoco es lo mismo la conexión en el marco de relaciones estables de red que la realizada individual y/o esporádicamente. Esta última es más vulnerable y tiene unos efectos sobre el sistema menos dañinos. Las mafias tienden a tener rasgos de permanencia (algunas tienen cientos de años de existencia), lo cual facilita también acuerdos estables con las redes políticas o burocráticas corruptas. La conexión que se da mayoritariamente en Europa y, además, la más importante se caracteriza por realizarse en *cluster* muy poco transparentes, con altas barreras de acceso y de salida y, en consecuencia, poco competitivos.

En otras palabras, es un mundo más cercano a las relaciones interpersonales y a la vida «provincial», donde hay que conocer quién es quién y compartir reglas estrictas de comportamiento. Los acuerdos en este tipo de conexiones son muy precarios, pues al ser ilícitos no se puede demandar judicialmente el incumplimiento, por ello, es fundamental que exista un interés en mantener la relación a medio y largo plazo y que se consoliden *cluster* relativamente aislados. Si ese interés se quiebra, la posibilidad de incumplir acuerdos es muy elevada. De ahí que la consolidación de lazos de confianza y amistad, el uso de la extorsión y la amenaza si es preciso, y la continuidad y repetición de los actos sean tan importantes.

Para introducirse en estas redes existen altas barreras de acceso, en el sentido de que, por lo menos a partir de cierto nivel, se requiere un *savoir-faire*. Establecer este *savoir-faire* requiere inversiones que, en gran parte, son costos irrecuperables y sin destino alternativo. Por ejemplo, saber cómo camuflar transacciones de dinero, cómo manejar cuentas secretas, cómo sostener redes corruptas, cómo entrar en contacto con intermediarios «profesionales». Todo ello, además, con riesgo de la propia vida y de la de la familia. La teoría económica básica sugiere que allí donde haya costos irrecuperables muy probablemente existan economías de escala o alguna forma de sinergia; una vez hecha la inversión, el costo marginal de un acuerdo adicional es bajo. Es decir, el cálculo racional estimula a seguir usando el *savoir-faire* del que se dispone (Boehm y Lambsdorff, 2009; p. 49). Por ello, es normal que existan, con el tiempo, conectores profesionales con sus redes de abogados, a los que habrá que vigilar y tener controlados. Si observamos un contrato corrupto típico en una línea de tiempo encontramos tres fases (Lambsdorff, 2002): la iniciación del acuerdo, que

culmina con el pago de un soborno o la entrega de un beneficio no monetario, seguida por la ejecución del acuerdo, que en el mejor de los casos termina con la entrega del *quid pro quo*. Por último, la fase poscontractual, ya que ambas partes conservan informaciones que podrían causar daño a la otra. Ahora bien, estas características de los acuerdos corruptos tienen complicaciones importantes a varios niveles y en cada una de las fases, que se traducen en costes de transacción para los actores corruptos.

Un aspecto clave en los estudios de De Graaf y Huberts (2008) es la demostración de que las relaciones corruptas son estables y duraderas; los intercambios son abiertos y no existe una conexión inmediata entre acto corrupto y pago, sino que el corrupto hace favores y sabe que de alguna forma le serán devueltos, cuándo y cómo no importa. Al insertarse en redes con vínculos fuertes, los aspectos de confianza, deber y obediencia operan como constrictores de conductas oportunistas. Donde las redes se solidifican es porque hay un entorno que tiende a aceptar y excusar la corrupción, aun cuando la propia corrupción genera un entorno que tiende a justificarla o disculparla; una vez solidificadas las redes, es posible incluso la sustitución de miembros de la red por otros nuevos que cumplen funciones semejantes. En general, las mafias se caracterizan por su capacidad de reproducción, de forma tal que la sustitución de los nodos de la red detenidos o eliminados se produce de forma casi automática, como ya antes comentamos. Estos nuevos miembros de la red asumen su rol y los compromisos con las redes corruptas ya en marcha.

En el caso de España, el lugar donde más cerca se ha estado de la consolidación de conexiones sólidas entre bandas criminales y crimen organizado es la Costa del Sol y, sobre todo, Marbella. En esta ciudad, la presencia del crimen organizado ha sido notoria, pues se registraron varios tiroteos y más de 50 secuestros sólo en el año 2004, presencia que no ha dejado sin enturbiar la labor de los políticos municipales desde hace ya algunos años. De acuerdo con Gómez-Céspedes, Prieto y Stangeland (2003), los pasos por los que se llega en estos municipios como Marbella a la integración de la política y el crimen organizado son los siguientes:

1. Se recalifican ciertos terrenos o se venden aprovechamientos urbanos a precio inferior al mercado por las conexiones especiales de ciertos empresarios de la construcción con los políticos locales.
2. Una vez se empieza a urbanizar, la zona se convierte en foco de atracción para el blanqueo de capitales procedentes del narcotráfico y de otros actos delictivos.

3. Una vez que ya están afincados en el municipio correspondiente, los criminales siguen comprando terrenos e inmuebles y garantizándose un espacio de seguridad.
4. Cuando ya están asentados, empiezan también a pedir recalificaciones y se hacen con el control de inmobiliarias y constructoras.
5. Finalmente, ya se lanzan al control político del Ayuntamiento, para ello crean grupos independientes o capturan también los partidos tradicionales.

En conclusión, ha sido necesario tomar medidas que impidieran esta expansión. Por ejemplo, un mayor control en la política urbanística, una potenciación de la labor de la Fiscalía Anticorrupción en esta zona, un mejor control por parte de los partidos de los mecanismos de ingreso y selección de dirigentes en localidades de riesgo. Tal vez sería necesario, también, una modificación en la normativa electoral, para facilitar la prohibición de listas sostenidas por el crimen organizado y no sólo por organizaciones terroristas.

En Europa hay diversos factores que influyen en la expansión del crimen organizado y que ya han sido tratados por Andrea Jiménez-Salinas, pero de ellos, algunos fundamentan su éxito en la existencia de redes corruptas de protección en los países de origen. Por ejemplo, la inmigración ilegal procedente de África o el desmoronamiento del comunismo soviético y la conexión de ciertas mafias con gobernantes y burocracias estatales de países bajo dominio de la antigua Unión Soviética. El relajamiento del control fronterizo interno y la expansión de la demanda de productos ilegales favorecen la llegada y la movilidad por los diferentes países de la Unión Europea de grupos de criminales que tienen sus bases operativas en países ex comunistas, donde gozan algunas veces de protección política y social. Otro factor, éste no exclusivamente europeo, es el de la exportación del crimen organizado a través de la emigración. El crimen organizado, por ejemplo, existía en Estados Unidos antes de la llegada de los sicilianos. Judíos e irlandeses controlaban ya grupos criminales. Pero la masiva llegada de sicilianos lo expandió. La prohibición del alcohol fue la clave del desarrollo. Ahora, la prohibición del consumo de drogas genera un efecto parecido.

En Europa, ciertas comunidades de ciudadanos de la Unión, por ejemplo italianos, han llevado consigo sus prácticas y sus sistemas de organización criminal a otros países de la Unión Europea a través de la emigración. Tam-



bién, ciudadanos de otros Estados no comunitarios han introducido redes criminales en Europa a través de la inmigración legal o ilegal, encontrando en sus comunidades espacios de ocultamiento y de reclutamiento de nuevos miembros. Este hecho no implica, ni mucho menos, que se pueda criminalizar a todos los inmigrantes, pues esta actividad es realizada por minorías muy focalizadas, que normalmente convierten a sus propios compatriotas en las primeras víctimas de sus actos. En todo caso, la inmigración ilegal es a menudo consentida y auspiciada por ciertas redes corruptas en los países de origen. Y esas redes incluso llegan a participar de los beneficios de la actividad criminal que realizan inmigrantes para las mafias que los extorsionan.

### **Consecuencias sobre el funcionamiento del Estado y la calidad de la democracia**

La conexión entre corrupción política y crimen organizado hace que la política se convierta en una especie de guerra civil larvada, lo que, en circunstancias de fuerte desinstitucionalización, podría llevar –y lleva– a la verdadera violencia y, con ello, al fin de la política en el marco de los Estados constitucionales. Esta conexión de crimen y corrupción política sitúa la política en una tregua en frágil equilibrio, en la que los actores están en permanente acecho del Estado y sus privilegios, no para usarlos en bien de todos, sino para disfrutarlos exclusivamente. Por el contrario, cuando la política expresa la búsqueda del interés general o del bien común, se legitima y legitima la acción estatal, eliminando de forma permanente los riesgos de conflicto civil. La búsqueda del interés general permite generar sinergias que articulen el esfuerzo común de una sociedad, al menos para la defensa y realización de lo esencial o constitucional; al tiempo, implica un reforzamiento del valor y permanencia de las reglas del juego básicas.

Evitar la guerra civil permanente y buscar el interés general respetando los derechos humanos y las instituciones o reglas del juego económico y político, sobre todo desde el propio gobierno, son la razón de ser del Estado de Derecho y democrático, son su bien interno, aquello que lo justifica social e históricamente y lo legitima. No se puede evitar la deslegitimación de la política sin buscar el interés general. Precisamente, el interés general no puede abstraerse de esta necesidad de gestionar pacíficamente el conflicto entre intereses parciales, lo cual exige negociación y deliberación. La política, cuando existen redes criminales en conexión con un poder corrupto,

al no asumir la búsqueda del interés común como fin de la acción pública, provoca que la desafección profunda y el rechazo a la clase política planee continuamente sobre la sociedad, pues se carece de bases legitimatorias de la acción de los políticos y con ello de la acción del gobierno.

En consecuencia, la política que tenemos como referente aquí, la política en un régimen democrático, será íntegra cuando respete los principios de la democracia y corrupta cuando los viole. En suma, no basta al Estado para ser íntegro que evite la guerra civil, pues debe también promover el interés general; mas ello, en democracia, exige además superar el reto del respeto de algunos principios. Siguiendo a Dahl (1992) estos principios son:

1. El principio de igualdad intrínseca, que implica que hay que aceptar que cada persona tiene derecho a definir su propia idea de lo que es el bien y la vida buena, y a adquirir un sentido de la justicia.
2. El principio de la consideración equitativa de los intereses, que implica que para considerar de forma imparcial los intereses de cada persona en un proceso de toma de decisiones colectivas todos debe ser tratados equitativamente y deben ser divulgados los intereses de quienes están involucrados en dicha toma de decisiones.
3. La presunción de la autonomía personal, que implica reconocer a las personas la capacidad de revisar sus propios fines, y de ahí la capacidad de decidir sobre los principios morales a través de la reflexión; por ello, nadie está mejor capacitado que uno mismo para saber si las políticas promueven sus intereses.
4. El principio categórico de la igualdad, que consiste en que todas y todos los ciudadanos están calificados para autogobernarse. Esto implica, en términos institucionales, derecho de sufragio, igualdad de oportunidades de los candidatos, neutralidad del gobierno en la organización del proceso electoral, etc.

Pues bien, considerando estos elementos normativos podemos decir que la conexión entre política y crimen organizado implica una quiebra el principio de consideración igualitaria de intereses, y del principio categórico de igualdad. Las redes oscuras de poder privilegian a ciertos actores sobre la inmensa mayoría, desprecian la igualdad intrínseca en la definición del modelo de vida y, además, destruyen con su actuación las instituciones generadas para la consideración equitativa de intereses. Estas redes utilizan a los seres humanos como medios sin dignidad, les niegan su derecho a definir su proyecto de vida. Suelen incidir en los mecanismos electorales para

manipularlos y evitar la imparcialidad institucional, por ejemplo, usando fondos provenientes del crimen para la financiación de partidos afines o comprando votos, o amenazando a candidatos honestos. Con ello, dañan profundamente las instituciones democráticas, sus valores y los principios en que se basan.

Obviamente, tampoco respetan el principio categórico de igualdad, al imponer políticas y prácticas ocultas a la comunidad, negándoles el derecho a evaluar las políticas que les afectan y a decidir con pleno conocimiento de causa quién les gobierna y qué políticas apoyar razonablemente. Las amenazas a la prensa libre y la manipulación informativa son otro componente importante de estas actividades de ocultamiento que impiden a la ciudadanía el autogobierno responsable y el debate con transparencia.

Otros dos elementos esenciales del Estado moderno, como son el respeto a la Ley y la imparcialidad judicial y administrativa son también profundamente dañados. El Estado de Derecho exige derechos humanos reconocidos y tutelados, división de poderes, imperio de la Ley, seguridad jurídica, principio de legalidad y la aplicación coherente de la Ley, es decir, la ejecución imparcial y efectiva de la norma. Pero la legalidad también exige calidad normativa, normas elaboradas con participación de los afectados, necesarias, claras, con análisis de costes y, cuando sea posible y deseable, autorregulación social.

Finalmente, la legalidad demanda normas legitimadas, legitimadas por la participación ciudadana en las máximas condiciones de libertad e igualdad posibles, y con la mejor y más transparente información a la que se tenga acceso. Y legitimadas porque el actor o los actores generadores de las normas mantienen pautas de conducta irreprochables en relación a los valores socialmente asumidos como válidos. En suma, desde esta última perspectiva, existe una legitimidad vinculada a la apertura y transparencia del proceso y otra vinculada al actor generador de la norma y a su respeto al sistema de valores socialmente asumido como exigible para los responsables públicos.

La imparcialidad, por su parte, implica que cuando los empleados públicos implementan leyes y políticas no deben tener en consideración nada sobre el ciudadano o caso que no esté estipulado en la norma previamente (Rothstein y Teorell, 2008). Actuar imparcialmente es ser impasible ante consideraciones subjetivas como las relaciones personales o las preferencias personales. Es tratar a la gente con igualdad sin ninguna consideración a aspectos personales, a gustos o fobias:

## CRIMEN ORGANIZADO Y CORRUPCIÓN: CAUSAS Y CONSECUENCIAS

«A lo largo del siglo XIX e incluso del XX, el rasgo principal de la historia de la Administración y de la Función Pública ha consistido, en muchos países, en una lenta pero tenaz desvinculación de la Administración del poder político. Esta desvinculación se ha verificado mediante el desarrollo progresivo de una ideología que ha sentado las bases de unas reglas y de unos procedimientos enfocados a preservar a los funcionarios de los avatares políticos así como a la Administración de una sujeción paralizante e incluso, en última instancia, peligrosa para el Estado» (Bodiguel, 2010).

Frente a este marco de requisitos, las redes criminales y corruptas manipulan los procesos de elección de jueces y magistrados para tribunales clave, compran decisiones y amenazan (incluso asesinan) a los jueces honestos. Evitan la aplicación imparcial del derecho con la compra de voluntades en la Administración Pública, especialmente en la Policía, y distorsionan la elaboración de normas para evitar controles y asegurar su impunidad. Con todo ello generan un clima de impunidad que deteriora la legitimidad democrática y provoca desafección. Todos estos daños institucionales tienen efectos, posteriormente, sobre la economía y el desarrollo. Económicamente, está demostrado que la expansión del crimen organizado no genera riqueza, antes al contrario, provoca costes añadidos a la posibilidad de hacer negocios en un país. Con ello reduce la inversión interna y externa. El crimen organizado deteriora el funcionamiento del Estado de Derecho y genera corrupción política, con ello provoca deterioro económico y daña la calidad de la gobernanza (Van Dijk, 2007).

En resumen, luchar contra el crimen organizado produce beneficios institucionales, sociales y económicos, contribuye a incrementar la legitimidad de los gobiernos y permite que los principios y valores en los que se funda la democracia sustantiva sean algo más que referentes teóricos sin validez en la vida real.

## CRIMEN ORGANIZADO Y CORRUPCIÓN: CAUSAS Y CONSECUENCIAS

### Bibliografía

- BECK, U. (2005): *Power in the Global Age. A New Political Economy*, Cambridge, Polity Press.
- BEETHAM, D. (1994): *Defining and Measuring Democracy*, Sage, Londres.
- BODIGUEL, J. C. (2010): «El control político de los altos funcionarios y su evolución en los países de la OCDE», en ARENILLA, M. (COOR.) (2010): *La Administración entre dos siglos. Libro Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid,
- BOEHM, F., y LAMBSDORFF, J. G. (2009): «Corrupción y anticorrupción: una perspectiva neoinstitucional», *Revista de Economía Institucional*, volumen 11, número 21, pp. 45-72, segundo semestre de 2009.
- BUCHANAN, M. (2002): *Small World: Uncovering Nature's Hidden Networks*, Weidenfeld y Nicolson, Londres.
- CASTELLS, Manuel (2010): *Comunicación y poder*, Alianza Editorial, Madrid.
- DAHL, R. A. (1971): *Polyarchy*, Yale University Press, Nueva Haven.
- DE GRAAF, G. and HUBERTS, L. W. J. C. (2008): «Portraying the Nature of Corruption Using an Explorative Case Study Design», *Public Administration Review*, pp. 640-653, julio-agosto de 2008.
- DELLA PORTA, D. and VANUCCI, A. (1997): «The “Perverse Effects” of Political Corruption», en HEYWOOD, P.: *Political Corruption*, Blackwell Pub., Oxford.
- GAMBETTA, D. (1993): *The Sicilian Mafia. The Business of Private Protection*, Harvard University Press, Mass, Cambridge.
- GAYRAUD, Jean-François (2007): *El G-9 de las mafias en el mundo*, Tendencias Editores, Barcelona.
- GÓMEZ CÉSPEDES, A.; PRIETO, A. y STANGELAND, P. (2003): «Urbanismo, corrupción y delincuencia organizada: un proyecto en la Costa del Sol», *Boletín Criminológico*, número 66, julio-agosto de 2003.
- GÓMEZ, P. y Travaglio, M. (2003): *Lo chiamavano impunità*, editorial Riuniti, Roma.
- GRANOVETTER, M. (1985): «Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness», *American Journal of Sociology*, número 91, pp. 481-510.
- HOBBS, Thomas (1998): *Leviatán: o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, Fondo de Cultura Económica, México.
- HUNTINGTON, Samuel. P. (1991): *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman.
- INGLEHART, R. and WENZEL, C. (2005): *Modernization, Cultural Change and Democracy: The Human Development Sequence*, Cambridge University Press, Cambridge.

## CRIMEN ORGANIZADO Y CORRUPCIÓN: CAUSAS Y CONSECUENCIAS

- KAUFMANN, D. (2004): «Governance redux: the empirical challenge», en SALA-I-MARTIN, X (ed.): *World Economic Forum. The Global Competitiveness Report 2003-2004*, Oxford University Press, Nueva York.
- (2005): «Corruption, Governance and Security: Challenges for the Rich Countries and the World», *Global Competitiveness Report 2004-2005*, Oxford University Press, Oxford.
- LAMBSDORFF, J. (1998): «An empirical investigation of bribery in international trade», *The European Journal of Development Research*, número 10, pp. 40-59.
- MARKOFF, J. (1999): *Olas de democracia*, editorial Tecnos, Madrid.
- NAPOLEONI, L. (2008): *Economía canalla*, editorial Paidós, Barcelona.
- NAYLOR, R. T. (1997): «Mafias, myths and markets: on the theory and practice of enterprise crime», *Transnational Organized Crime*, número 3, pp. 1-45.
- NORRIS, P. (1999): *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Oxford University Press, Oxford.
- PHARR, S. J. and PUTNAM, R. D. (2000): *Disaffected Democracies*, Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey.
- RAAB, J. and BRINTON MILWARD, H. (2003): «Dark Network as Problems», *Journal of Public Administration Research and Theory*, volumen 3, número 4, pp. 413-440.
- RESA, C. (2004): «Empresas ilegales, mercados ilícitos y protección: el caso de la producción y distribución de drogas en México», Tesis Doctoral dirigida por don José A. Rivero y leída en la Universidad Rey Juan Carlos, Madrid.
- ROSE-ACKERMAN, S. (2001): «Desarrollo y corrupción», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, número 21, pp. 5-21, mayo-agosto.
- ROTHSTEIN, Bo and TEORELL, Jan (2008): «What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions», *Governance: An International Journal of Policy*, volumen 21, número 2, pp. 165-190, Administration and Institutions.
- SAVONA, E. U. (2009a): «Medición de la delincuencia organizada: una perspectiva internacional», *Foro sobre el delito y la sociedad*, volumen 5, número 1, Naciones Unidas, Nueva York, 2006.
- (2009b): «Metodología para medir el daño causado por la delincuencia organizada», *Foro sobre el delito y la sociedad*, volumen 5, número 1, Naciones Unidas, Nueva York, 2006.
- TANZI, V. y DAVOODI, H. (2001): «Corrupción, inversión pública y crecimiento», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, número 21, pp. 73-82, mayo-agosto de 2001.
- TILLY, Charles (1990): *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*, Cambridge, Mass., B. Blackwell, Estados Unidos.

## CRIMEN ORGANIZADO Y CORRUPCIÓN: CAUSAS Y CONSECUENCIAS

- (1985): «War Making and State Making as Organized Crime» en *Bringing the State Back In*, edited by EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich and SKOCPOL, Theda, Cambridge University Press, Cambridge.
- VAN DIJK, J. V. (2007): «Mafia markers: assessing organized crime and its impact upon societies», *Trends in Organized Crime*, número 10, pp. 39-56.
- WEBER, M. (1984): *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México.

MANUEL VILLORIA MENDIETA  
CATEDRÁTICO DE CIENCIAS POLÍTICAS Y DE LA ADMINISTRACIÓN

## COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

*Presidente:* D. CARLOS CORTEJOSO HERNÁNDEZ

*Capitán de navío de la Armada y profesor del CESEDEN,  
Escuela de Altos Estudios de la Defensa (EALEDE).*

*Vocales:* D.<sup>a</sup> ANDREA GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS

*Profesora de la Universidad Autónoma de Madrid,  
Instituto de Ciencias Forense y de la Seguridad.*

D. JUAN GAMA DORDIO

*Comandante de la Guardia,  
Unidad Técnica de Policía Judicial.*

D. MANUEL VILLORIA MENDIETA

*Catedrático de Ciencia Política y de la Administración  
de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.*

**Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que refleje, necesariamente el pensamiento del CESEDEN, que patrocina su publicación**



## DOCUMENTOS DE SEGURIDAD Y DEFENSA\*

1. Visión española del África Subsahariana: seguridad y defensa
2. Futuro de Kosovo. Implicaciones para España
3. Actuación de las Fuerzas Armadas en la consolidación de la paz
4. El futuro de la OTAN después de Riga
5. La cooperación militar española con Guinea Ecuatorial
6. El control de los flujos migratorios hacia España: situación actual y propuestas de actuación
7. Posible evolución de Afganistán. Papel de la OTAN
8. Modelo español de Seguridad y Defensa
9. Posibles escenarios de los *battlegroups* de la Unión Europea
10. Evolución geopolítica del norte de África: implicaciones para España
11. La aportación de las Fuerzas Armadas a la economía nacional
12. Reflexiones sobre la evolución del conflicto en Irlanda del Norte
13. Fuerzas Armadas y medio ambiente
14. La configuración de las Fuerzas Armadas como entidad única en el nuevo entorno de seguridad y defensa
15. Seguridad y defensa en Iberoamérica: posibilidades actuales para la cooperación
16. España y el conflicto del Líbano
17. La aproximación estratégica a la Europa del Este
18. La crisis energética y su repercusión en la economía. Seguridad y defensa nacional
19. Seguridad y estabilidad en la cuenca mediterránea

---

\* Las monografías están disponible en las bibliotecas especializadas y en el Centro de Documentación del Ministerio de Defensa.

20. La intervención de las Fuerzas Armadas en el apoyo a catástrofes
21. Medidas de confianza en el campo de la seguridad en el área euromediterránea
22. Las Fuerzas Armadas y la legislación tributaria
23. Dimensión ético-moral de los cuadros de mando de los Ejércitos
24. La iniciativa norteamericana de misiles y su repercusión en la seguridad internacional
25. Hacia una estrategia de seguridad nacional para España
26. Cambio climático y su repercusión en la economía, la seguridad y la defensa
27. Respuestas al reto de la proliferación
28. La seguridad frente a artefactos explosivos
29. La creación de UNASUR en el marco de la seguridad y la defensa
30. El laberinto paquistaní
31. Las nuevas tecnologías en la seguridad transfronteriza
32. La industria española de defensa en el ámbito de la cooperación internacional
33. El futuro de las fuerzas multinacionales europeas en el marco de la nueva política de seguridad y defensa
34. Perspectivas del personal militar profesional. Ingreso, carrera y sistema de responsabilidades
35. Irán como pivote geopolítico
36. La tercera revolución energética y su repercusión en la seguridad y defensa
37. De las operaciones conjuntas a las operaciones integradas. Un nuevo desafío para las Fuerzas Armadas
38. El liderazgo motor del cambio
39. El futuro de las relaciones OTAN-Rusia
40. Brasil, India, Rusia y China (BRIC): una realidad geopolítica singular
41. Tecnologías del espacio aplicadas a la industria y servicios de la defensa

42. La cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión Europea
43. Los intereses geopolíticos de España: panorama de riesgos y amenazas
44. Adaptación de la fuerza conjunta a la guerra asimétrica
45. Posible evolución del escenario AF-PAK ante las nuevas estrategias
46. Relaciones OTAN-Unión Europea a la vista del nuevo Concepto Estratégico de la Alianza
47. Los sistemas no tripulados